

"Der Markt besiegt meistens das Recht": Rezension zu "Die Tradition staatlicher Interventionen in den Mietwohnungsmarkt" von Valesca Maria Molinari

Brachthäuser, Franziska

Veröffentlichungsversion / Published Version

Rezension / review

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Brachthäuser, F. (2022). "Der Markt besiegt meistens das Recht": Rezension zu "Die Tradition staatlicher Interventionen in den Mietwohnungsmarkt" von Valesca Maria Molinari. *Soziopolis: Gesellschaft beobachten*. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-80890-4>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Franziska Brachthäuser | Rezension | 23.05.2022

„Der Markt besiegt meistens das Recht“

Rezension zu „Die Tradition staatlicher Interventionen in den Mietwohnungsmarkt“ von Valesca Maria Molinari



Valesca Maria Molinari
Die Tradition staatlicher Interventionen in den Mietwohnungsmarkt
Deutschland
Tübingen 2021: Mohr Siebeck
159 S., 59,00 EUR
ISBN 978-3-16-156414-7

Wer über die Funktionsweisen des Privatrechts nachdenkt, kann sich eines Blickes auf den Markt kaum erwehren. In ihrer Dissertation „Die Tradition staatlicher Interventionen in den Mietwohnungsmarkt“ untersucht Valesca Maria Molinari den deutschen Mietwohnungsmarkt in historischer, rechtlicher und ökonomischer Hinsicht. Damit schneidet sie Fragen an, die in der tagespolitischen Diskussion kaum drängender sein könnten. Ihre Argumentation ist aber gewissermaßen paradigmatisch für den mietrechtlichen Diskurs in Deutschland. Sie kritisiert Maßnahmen staatlicher Regulierung und lässt dabei einen gewichtigen Faktor viel zu kurz kommen: Das Soziale.

Die Verfasserin widmet sich ihrem Gegenstand aus drei Perspektiven: Den Hauptteil bildet eine historische Darstellung der „wohnungspolitischen Interventionen“ (S. 13 ff.), an zweiter Stelle folgt ein verfassungsrechtlicher Überblick über Wohnungspolitik (S. 77 ff.) und im letzten Teil nimmt sie eine ökonomische Analyse der Wirkweisen staatlicher Regulierung (S. 111 ff.) vor, der ein Fazit mit Lösungsvorschlägen folgt (S. 133 ff.).

Molinaris historische Rekonstruktion zeichnet die Entwicklung des Mietrechts vom Ende

des 19. Jahrhunderts bis in das Jahr 2020 kurz und bündig (S. 13 ff.) nach. Im Fokus stehen dabei die „Interventionen in den Mietwohnungsmarkt“, worunter sie wohl sowohl Gesetze zur Mietpreisregulierung und zum Kündigungsschutz als auch Wohnungsgeld- und Wohnungsbaupolitik – schlicht: jede Alterierung der absoluten Markt- und Preisfreiheit des BGB – zu fassen scheint (vgl. auch S. 120).

Die Entwicklung des Mietrechts ist geprägt durch Wohnungsengpässe, durch die jeweilige politische Agenda einer Regierung, durch Dynamiken in einzelnen städtischen Ballungszentren.¹ Es oszilliert im Verlauf seiner Geschichte zwischen weitgehender Nichtregulierung und Begrenzung durch die Privatautonomie einschränkende gesetzlichen Maßnahmen. Diese folgen meist dem gleichen Schema: Als Notmaßnahmen zur Regulierung des Marktes gelten sie zunächst nur auf Zeit, werden in der Regel jedoch verlängert.² Das führt dazu, dass einem die Geschichte und Gegenwart der Mietenregulierung wie gesetzgeberisches Stückwerk erscheinen kann. Und so moniert auch die Verfasserin an zentraler Stelle, dass ein zusammenhängendes gesetzliches Gesamtkonzept im Mietwohnungssektor schlichtweg fehle (S. 137).

Molinari's Darstellungen der jeweiligen „Interventionen im Spiegel der Zeitgeschichte“ wirken eher schablonenhaft; sie haften an dem bürgerlich-rechtlichen Verständnis der Verfasserin. Sie erklärt, die ursprünglichen Regelungen des BGB, die kaum beziehungsweise derogierbaren Mieter:innenschutz vorsahen, seien „deutlich ausgeglichener und liberaler“ (S. 16) gewesen als die heutige Rechtslage. Doch schon infolge der Wohnungsmarktkrise nach dem Ersten Weltkrieg konnte die Gesetzeslage nicht aufrechterhalten werden. Der Staat reagierte in den Folgejahren in Form von öffentlich-rechtlichen wie privatrechtlichen Regulierungen. Eine rechtlich differenzierte Darstellung dieser sogenannten „Zwangswirtschaft“ sucht die Leserin aber vergebens. Auch die privatrechtlichen Maßnahmen aus der Weimarer Zeit, hierunter das Reichsmietengesetz und das Mieterschutzgesetz, bezeichnet Molinari als Teil einer „totale(n) staatliche(n) Lenkung des Wohnungsmarktes“ (S. 21). Damit bedient sie den Begriff der „Zwangswirtschaft“ und die herrschende (ordo-)liberale Rhetorik der Zeit.

Im Gegenzug begrüßt die Verfasserin den liberalen Abbau von Regulierungen in den 1960er-Jahren und die sozialverträglichen Effekte des parallel eingeführten Widerspruchsrechts von Mieter:innen, das heute immer noch als Sozialklausel bekannt ist (S. 45). Unerwähnt bleibt jedoch, dass die Sozialklausel hoch umstritten war und faktisch kaum zum Mieter:innenschutz beitrug.³ Was in den 1960er-Jahren unter dem „Lücke-Plan“ als ein soziales Mietrecht eingeführt worden war, stand unter dem Leitgedanken einer

Sozialen Marktwirtschaft. ⁴ Damit entsprach die Wohnraumpolitik der 1960er-Jahre letztlich den Interessen der Haus- und Grundbesitzer:innen. Tatsächlich zogen die Liberalisierungen in den 1960er-Jahren eine veritable Wohnungskrise und in der Folge soziale Proteste nach sich. ⁵ Insbesondere jene trieb die sozialliberale Reform des Jahres 1971 an und begünstigten die Einführung des bis heute bestehenden Vergleichsmietensystems.

Die Geschichte des Mietrechts in der DDR reißt Molinari exkursartig auf zweieinhalb Seiten ab (S. 52 ff.). Sie kritisiert die unzulängliche Bau- und Renovierungskultur ebenso wie das Marktverhalten der Bürger:innen (vgl. S. 54). Die Unterbelegung von Wohnraum habe dazu geführt, dass Paare nach dem Auszug ihrer Kinder in einer viel zu großen Wohnung wohnen geblieben seien. Ihre Kritik steht in einem unangemessenen Verhältnis zu den von ihr nur am Rande besprochenen Wohnungsengpässen, die die westdeutsche Liberalisierung der 1960er-Jahre nach sich gezogen hat. Der Befund, dass Wohnraum nach der Veränderung von Familienzusammenhängen unverhältnismäßig verteilt sein mag, ist außerdem auch im westdeutschen Kontext bekannt.

Den Zusammenhang von Wohnungsbau und rechtlicher Regulierung stellt Molinari in ihrem rechtshistorischen Teil fortwährend her. Dass sie Baumaßnahmen dabei als zentrales wohnungspolitisches Instrument befürwortet, passt zu ihrer Argumentation. So lag auch der Wohnungsbaupolitik stets die Idee eines auf Dauer freien Marktes zugrunde. Das zeichnet sich an den Wohnungsbaugesetzen der 1950er Jahre ab, die die Regulierungen fragmentarisch lockerten und auf die rechtliche Rückführung zu einem freien Markt ausgerichtet waren. Was Molinari außerdem nicht problematisiert: Auch der „soziale Wohnungsbau“ ist nicht auf Dauer sozial ausgerichtet. Soziale Wohnbauten können aus der Bindung fallen und wieder dem freien Markt zugeführt werden. ⁶

Im zweiten Teil widmet sich Molinari dem „wohnungspolitischen Leistungsprofil der Staatstätigkeit“ und damit den verfassungsrechtlichen Grundlagen der Wohnungspolitik (vgl. S. 77 ff.). Die Verfasserin beruft sich auf die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung, nach der sich eine bestimmte Wirtschaftsverfassung dem Grundgesetz nicht entnehmen lasse. ⁷ In genau dieser Offenheit liegt eine Möglichkeit, die Molinari aber kaum weiterdenkt. Obgleich sie in ihrer rechtlichen Analyse scheinbar alle grundrechtlichen Vorschriften mit Wohnbezug einzeln bespricht (vgl. S. 82 ff.), lässt sie die Regelung des Art. 15 GG unerwähnt, nach der Grund und Boden, Naturschätze sowie Produktionsgüter vergesellschaftet werden können. Nach Inkrafttreten des Grundgesetzes hatte diese Regelung in der staatsrechtlichen Debatte Beachtung gefunden, als es unter

anderem darum ging, das Sozialstaatsprinzip zu profilieren.⁸ Auch wenn sich Art. 15 GG seit vielen Jahrzehnten in einem „Dornröschenschlaf“⁹ befinden mag, kommt ihm heute – vielleicht zu spät für Molinaris Untersuchung? – neue Aufmerksamkeit zu. So fordert etwa das Ergebnis des Berliner Volksentscheids zur Vergesellschaftung von Wohnungskonzernen ebendie faktische Festschreibung der sozialen Marktwirtschaft in die Wirtschaftsordnung heraus.

Der letzte Teil von Molinaris Arbeit untersucht die ökonomische „Wirkungsweise staatlicher Interventionen“. Es handelt sich um eine Perspektive, die gerade auch für eine juristische Auseinandersetzung mit dem Thema essenziell erscheint. Molinari verweist zutreffend auf ein grundlegendes Dilemma: Ohne eine Regulierung muss der Mietwohnungsmarkt versagen (vgl. S. 119). Und hier stellt sie nun auch den sozialen Bezug her: Bei der Bekämpfung sozialer Not sei der unregulierte Markt blind (vgl. S. 120).

Soziale Folgen bespricht die Verfasserin aber nicht genauer. Vor allem bleibt sie kritisch gegenüber der bestehenden staatlichen Regulierung, wie sie am Vergleichsmietensystem und der Mietpreisbremse aufzeigt (vgl. S. 126 ff.). Regulierungen wie diese trügen einerseits die Gefahr in sich, dass Wohnraum noch ineffizienter verteilt werde als durch die völlige Liberalisierung des Wohnungsmarktes: Bestandsmieter:innen blieben in ihren Wohnungen, auch wenn diese vom Zuschnitt nicht mehr passten (vgl. S. 128). Eine weitere Gefahr sieht sie in einem potenziellen Stopp der Investitionen in den Wohnungsmarkt. Die Argumentation irritiert aber in beiden Punkten. Dass ein liberalisierter Markt zu Verteilungsgerechtigkeit führen kann, hat die Verfasserin zuvor selbst schon widerlegt. Der unregulierte Wohnungsmarkt führt dagegen zur Verdrängung von sozial schwachen Bevölkerungsschichten, die sich die gestiegenen Mieten nicht mehr leisten können. Auch das zweite Argument, dass die bestehenden Regulationsinstrumente in der Lage wären, Investor:innen abzuschrecken erscheint fraglich – gerade in Bezug auf die Mietpreisbremse. Das tatsächliche Problem der Mietpreisbremse ist vor allem, wie auch Molinari feststellt, ihre Ineffizienz. Von einer Mehrzahl der Mieter:innen werde sie gar nicht in Anspruch genommen (vgl. S. 72). Wie soll das Investor:innen tatsächlich abschrecken?

Zum Schluss konstatiert Molinari, dass die sozialen und ökonomischen Effekte von Regulationen eigentlich gar nicht vorhersehbar seien (vgl. S. 129 ff.). Dieser knappe Schluss erscheint unbefriedigend angesichts der vorangegangenen Ausführungen zum Mietwohnungsmarkt und der Kritik an seiner Regulierung. Ebenfalls überrascht, dass Molinari zur Stützung ihres Arguments maßgeblich auf die Konkurrenz von Milchbauern

verweist, ein Beispiel, das sie Klaus Röhls Lehrbuch zur Rechtssoziologie aus dem Jahr 1987 entnimmt (vgl. S. 129 ff).

Auf den letzten zwei Seiten ihrer Arbeit widmet sich Molinari den Lösungsvorschlägen für das Problem der Wohnungsknappheit (S. 137 f.). Statt fragmentarischer Reaktionen auf den Wohnungsmarkt bedürfe es vielmehr einer ganzheitlichen Gestaltung. Was genau man sich unter einem solchen Konzept vorzustellen hat, erschließt sich allerdings nicht unmittelbar – auch nicht aus ihren vorangegangenen Ausführungen. Den Baulandpreisen, so Molinari, komme eine Schlüsselfunktion zu. Der Staat solle den Wert des Bodens hochschätzen, um ihn Spekulationen zu entziehen. Das dürfe aber, so betont sie, keinesfalls einer Verstaatlichung gleichkommen, sondern solle den Marktmechanismus aufrechterhalten. Ein privater Investor, schließt Molinari, könne sicherlich ein ausgeglichenes Konzept auf die Beine stellen – man solle das also auch vom Staat erwarten können (vgl. S. 138).

„Der Markt besiegt meistens das Recht.“ (S. 1) – mit einem Zitat ihres Doktorvaters Rainer Schröder leitet Molinari ihre Dissertation ein. Das scheint auch ein Leitsatz ihrer Argumentation zu sein, die auf ihrem Grundverständnis von Privatautonomie, Markt- und Preisfreiheit beruhen mag. Die bürgerlich-rechtliche Vorstellung ist, dass sich im freien Markt kompetitiv gerechte Preise bilden. Für das Arbeitsrecht und das Mietrecht, die jeweils unvollkommene Märkte mit asymmetrischen Tauschbeziehungen regulieren, erfüllt sich dieses Versprechen allerdings nicht, wie auch Molinari selbst konstatiert (vgl. S. 131). Was sie also feststellt, aber zuzugeben doch nicht ganz bereit ist: Das liberale Ideal war in Bezug auf Mieten schon immer ein falsches Versprechen. In letzter Konsequenz verpasst es Molinari aber, die richtigen Schlüsse aus ihrer ökonomischen Analyse zu ziehen. Stattdessen hält sie – aus ideologischen Gründen? – am Versprechen des freien Marktes fest.

Wie steht es auf der anderen Seite mit der von Molinari – und bis heute immer wieder von politischer Seite aus – forcierten Forderung nach Wohnungsneubau? Gewiss bedarf es auch neuer Wohnungen – zumal die Bevölkerung in den Städten stetig wächst. Aber auch hier fehlt bei Molinari der Blick auf das Soziale. Der Stadtsoziologe Andrej Holm argumentiert dafür, beim Wohnungsbau die Nachfrage stärker in den Blick zu nehmen. In den Städten mit steigenden Bevölkerungszahlen mangle es ja nicht in erster Linie an Wohnungen, sondern vor allem an angemessenem und bezahlbarem Wohnraum für Personen mit geringen und mittleren Einkommen.¹⁰ Eine echte Nachfrageorientierung müsste derweil an den tatsächlichen sozialen Bedarfen orientiert sein. Zuletzt hat eine Hamburger Studie darauf verwiesen, dass das Modell des verstärkten Wohnungsbaus letztlich sogar zu einer Erhöhung des Mietspiegels führt und die geringverdienende Bevölkerungsschicht noch

stärker vom Mietwohnungsmarkt ausschließt.¹¹

Molinaris Dissertation ist schlussendlich beispielhaft für aktuelle juristische Fachliteratur im Bereich des Mietwohnungsrechts. Innerhalb der Rechtswissenschaft findet das Mietrecht ohnehin nur wenig Beachtung; es gilt als hauptsächlich praxisorientiert. Anders als das Arbeitsrecht hat es das Mietrecht nicht geschafft, sich als eigenständiges Rechtsgebiet vom Bürgerlichen Recht zu emanzipieren. Den Stimmen im aktuellen wissenschaftlichen Diskurs haftet vielfach das privatrechtliche Grundverständnis an, das auch Molinaris Arbeit zugrunde liegt. Das Lied vom Niedergang des liberalen Privatrechts in der Neuzeit ist im Grunde alt,¹² wird aber bis heute gesungen. Und so argumentiert eine Vielzahl gerade auch der jüngeren Stimmen im Diskurs gegen mietrechtliche Regulierung – und in der Konsequenz vermierter:innenfreundlich.¹³ Das passt auch zu den gerichtlichen Leitentscheidungen der letzten Zeit. Der Rechtswissenschaft stünde es gut an, diese Tradition kritisch zu hinterfragen. Sie rückt sonst immer weiter ab von der gesellschaftlichen Realität – auch, aber nicht nur auf dem Wohnungsmarkt.

Der Text wurde am 25. Mai 2022 noch einmal bearbeitet.

Endnoten

1. Eine umfassende Darstellung bis in die 1990er-Jahre findet sich etwa bei Jeannette Weiß, Die Entwicklung des Mieterschutzes: Konsequenzen politischen und sozialen Wandels, Berlin 1993; neu erschienen mit Fokus auf die erste Hälfte des 20. Jahrhunderts: Svend-Bjarne Beil, Historische Entwicklungslinien des Wohnraummietrechts. Eine Untersuchung der Wechselwirkungen zwischen Wohnungsmarkt, politischem Wandel und mietrechtlicher Gesetzgebung in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, Tübingen 2021; weitere Fundstellen bei Molinari, S. 7 ff.
2. Ein extremes Beispiel stellen in der Hinsicht die Regelungen aus dem MietSchG und dem RMietG dar, die zu Beginn der 1920er-Jahre verabschiedet worden waren und im Grunde bis in die 1960er-Jahre in Kraft blieben.
3. Weiß (Fn. 1), S. 94 ff.; zur späteren Reform der Sozialklausel Hartmut Erich Hilden, Rechtstatsachen im Räumungsstreit. Zur Effektivität des sozialen Mietrechts und zur Unabhängigkeit der Rechtsprechung, Frankfurt am Main 1976.
4. Grundlegend Paul Lücke, Warum ein Abbaugesetz? Warum ein soziales Mietgesetz?“ Denkschrift 1960.
5. So etwa die Mitteilung des wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium, DWW 1971, S. 17.
6. Siehe hierzu Andrej Holm / Ulrike Hamann / Sandy Kaltenborn (Hg.), Die Legende vom sozialen Wohnungsbau, 3. Auflage, Berlin 2021, S. 48 ff.
7. BVerfG, Entscheidung vom 20.07.1954 - 1 BvR 459.
8. Siehe etwa die Tagung der Staatslehrervereinigung von 1951: Ungeschriebenes Verfassungsrecht. Enteignung und Sozialisierung. Verhandlungen der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer zu Göttingen am 18. und 19. Oktober 1951.
9. So Helmut Ridder, Die soziale Ordnung des Grundgesetzes: Leitfaden zu den Grundrechten einer demokratischen Verfassung, Opladen 1975, S. 102.

10. Vgl. Andrej Holm im Interview zum Thema „Rendite, Gemeinnützigkeit oder Vergesellschaftung: Wohnungsbau im Zeitalter der Gentrification“ vom 30.01.2022: <https://krass-und-konkret.de/politik-wirtschaft/rendite-gemeinnuetzigkeit-oder-vergesellschaftung-wohnungsbau-im-zeitalter-der-gentrification/> (5. März 2022).
11. Vgl. Philipp Möller, Waterkant in Investorenhand. Was in Hamburg nicht funktioniert, soll in Berlin Vorbild werden, in: MieterEcho 2/2022: <https://www.bmgev.de/mieterecho/archiv/2022/me-single/article/waterkant-in-investorenhand/> (5. März 2022).
12. Vgl. Franz Wieacker, Privatrechtsgeschichte der Neuzeit unter besonderer Beachtung der deutschen Entwicklung, Berlin 1952.
13. Vgl. etwa die in den letzten Jahren erschienenen Dissertationen von Hannes Palmen, Eigenbedarfsähnliche Kündigungsgründe und vermietende Gesellschaften, Baden-Baden 2021; Dominik Regelsberger, Die Eigenbedarfskündigung durch juristische Personen und Personengesellschaften, Tübingen 2018.

Franziska Brachthäuser

Franziska Brachthäuser ist Volljuristin und Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Freien Universität Berlin. Ihre derzeitigen Forschungsschwerpunkte sind Zivilrecht und Rechtssoziologie.

Dieser Beitrag wurde redaktionell betreut von Hannah Schmidt-Ott.

Artikel auf soziopolis.de:

<https://www.sozio.polis.de/der-markt-besiegt-meistens-das-recht.html>