

# ZNR

ISSN 0250-6459

Herausgegeben  
von  
Hans-Christof Kraus  
Passau  
Martin Löhnig  
Regensburg  
Bernd Mertens  
Erlangen – Nürnberg  
Louis Pahlow  
Frankfurt/Main  
Martin P. Schennach  
Innsbruck

## Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte

### Beiträge

Zum Ausscheiden von Wilhelm Brauneder als Mitherausgeber .....	1
BERND MERTENS, Erlangen – Nürnberg Einzelgesetze statt Kodifikation im Deutschen Reich nach 1918 .....	2
JEAN-LOUIS HALPERIN, Paris Les réformes du droit privé français en 1918 et 1919: tournant ou occasion manquée? .....	20
ALESSANDRO SOMMA, Ferrara Der Erste Weltkrieg und die italienische Privatrechtswissenschaft .....	32
WOJCIECH DAJCZAK, Poznań (Posen) Die Privatrechtsentwicklung in Polen nach 1918 .....	47
MARTIN LÖHNIG, Regensburg Eherechtsreform nach 1918 im mitteleuropäischen Rechtsraum .....	65
NIKOLAUS LINDER, Göttingen 1918 als Zäsur? Das schweizerische Privatrecht im Zeitalter der Extreme: Eine Forschungsskizze .....	78
THOMAS FRELLER, Aalen Staatsrecht, Verfassungskritik und Katholische Aufklärung – Die Schriften des Ellwanger Juristen Joseph Edler von Sartori .....	90
<b>Länderbericht</b>	
WOUTER DRUWE, Leuven Belgische rechtshistorische Literatur seit 2004. Ein Überblick .....	121
<b>Literatur</b> (Literaturverzeichnis siehe 2. und 3. Umschlagseite) .....	135
<b>Impressum</b> .....	3. Umschlagseite
<b>Wissenschaftlicher Beirat, Autoren</b> .....	4. Umschlagseite

41. Jahrgang 2019 Nr. 1/2

## Beiträge

BERND MERTENS, Erlangen–Nürnberg

### Einzelgesetze statt Kodifikation im Deutschen Reich nach 1918

I. Einleitung; II. Das ursprüngliche Konzept des BGB-Gesetzgebers; III. Die Entwicklung im Ersten Weltkrieg und nach 1918: A. Novellen zum BGB, B. Arbeitsrecht, C. Mietrecht, D. Grundstücksrecht: 1. Erbbaurechte, 2. Heimstättenrecht; IV. Fazit; V. Abstract.

#### I. Einleitung

Bewirkten der Ausgang des Ersten Weltkriegs und die damit verbundenen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Umwälzungen in Mitteleuropa eine Zäsur auch für die Privatrechtsgeschichte? Die nachfolgenden Überlegungen beleuchten dieses Generalthema unter dem Blickwinkel des Verhältnisses von Einzelgesetzgebung zur Kodifikation im damaligen Deutschen Reich. Bekanntlich handelte es sich bei der Frage, ob die zentralen Materien des Privatrechts möglichst umfassend und abschließend in einem systematisch gestalteten und auf Beständigkeit angelegten Gesetzbuch geregelt werden sollen, für die europäische Privatrechtsentwicklung des 19. Jahrhunderts um eine Schlüsselfrage, die auf Deutschland bezogen mit der Kodifikation des Bürgerlichen Gesetzbuchs am Ende des 19. Jahrhunderts eine vordergründig abschließende Antwort fand. Blickt man jedoch auf die Entwicklung in Deutschland nach Inkrafttreten des Bürgerlichen Gesetzbuchs, drängt sich einem zunächst der Eindruck auf, dass dieses anspruchsvolle Kodifikationsideal infolge der Umwälzungen im und nach dem Ersten Weltkrieg schon bald wieder abgelöst wurde durch eine nicht auf Dauer angelegte, wenig planvolle und wenig systematische Einzelgesetzgebung, die auf die drängenden Probleme der Gegenwart schnelle Antworten finden musste und dafür das Kodifikationsideal preisgab.

Bei genauerem Hinsehen täuscht jedoch auch dieser Eindruck, weil die Entwicklung, die die Privatrechtsgesetzgebung in Deutschland nach 1900 und insbesondere nach 1918 nahm, keineswegs in solch elementarem Gegensatz zu den Plänen des BGB-Gesetzgebers stand, wie es zunächst erscheinen mag. Problematisch war weniger, dass es überhaupt zu Spezialgesetzgebung neben der Kodifikation kam, sondern das Eigenleben, das die Spezialgesetzgebung in einigen Materien annahm. Das möchten die nachfolgenden Ausführungen näher erläutern. Sie gehen hierbei in drei Schritten vor. Im ersten Schritt wird das Konzept dargestellt, das man bei der Abfassung des deutschen BGB im Hinblick auf das geplante Verhältnis der Kodifikation zur Einzelgesetzgebung zugrunde legte. Im zweiten Schritt wird geklärt, wie sich die Gesetzgebung im Privatrecht in Deutschland nach Inkrafttreten des BGB und insbesondere nach 1918 in dieser Frage tatsächlich entwickelte. In einem abschließenden dritten Schritt wird dann eine Bewertung vorgenommen, inwieweit diese Entwicklung mit dem ursprünglichen Konzept des BGB-Gesetzgebers im Einklang stand oder eine echte Zäsur darstellte. Der Fokus liegt also auf den Veränderungen in der Gesetzgebung, nicht auf dem vielfach dargestellten Beitrag der Rechtsprechung und Wissenschaft zur Rechtsfortbildung in der Weimarer Zeit, etwa durch die berühmte Flucht in die Generalklauseln.

## II. Das ursprüngliche Konzept des BGB-Gesetzgebers

Zum ursprünglichen Konzept des BGB-Gesetzgebers in Sachen Kodifikation und Einzelgesetzgebung hat aus dem Kreise der Redaktoren insbesondere Gottlieb Planck Stellung genommen, der als Redaktor des Familienrechts in der ersten BGB-Kommission und als Generalreferent in der zweiten BGB-Kommission einer der einflussreichsten Personen im Entstehungsprozess des deutschen BGB war und überdies derjenige, der sich am ausführlichsten über das gesetzgebungstheoretische Konzept bei der Entstehung des BGB geäußert hat. Demnach müsse man „mit der Aufstellung ganz neuer Rechtssätze [in der Kodifikation] . . . sehr vorsichtig sein“<sup>1)</sup>. Die Kodifikation sei hierfür nur dann der richtige Ort, „wenn der Gang der Entwicklung unverkennbar zu solchen Rechtssätzen drängt und die Verhältnisse und Anschauungen schon so weit geklärt sind, daß auch über die Art und Form der Regelung kein erheblicher Zweifel mehr obwalten kann“. Wo dies nicht der Fall sei, sei es vorzuziehen, die Regelungen der Spezialgesetzgebung zu überlassen. Diese wiederum profitiere von der „festen Grundlage“, welche sie in der Kodifikation als zentralem Bezugspunkt finde. Diesen Standpunkt habe der BGB-Entwurf, so Planck, „sowohl gegenüber den Anforderungen der Germanisten, als denjenigen Forderungen gegenüber eingehalten, welche durch die Codification zugleich eine neue sociale Aera einleiten wollen“. Sozialpolitischen Interessen einzelner Bevölkerungsteile zu dienen, sei gerade nicht Aufgabe der Kodifikation<sup>2)</sup>. Soziale Neuerungen seien, soweit tunlich, der Spezialgesetzgebung des Reiches oder der einzelnen Bundesstaaten zu überlassen<sup>3)</sup>.

Demnach sollte die Kodifikation keineswegs alleinige Rechtsquelle im bürgerlichen Recht sein. Vielmehr setzte man von Anfang an auf ein bewusstes und planmäßiges Zusammenspiel der Kodifikation mit einem Ring von Einzelgesetzen. Die Kodifikation sollte vornehmlich die dauerhaften, politisch und rechtlich abgeklärten Materien aufnehmen und keine Experimente mit gänzlich Neuem anstellen. Alles Unausgeglichene, politisch Umstrittene oder nur temporär Erforderliche sollte der Einzelgesetzgebung vorbehalten sein, die hierauf flexibler reagieren könne und auch nicht auf Dauer angelegt sei<sup>4)</sup>. Das BGB war also als eine Art zentraler Planet im Universum des Privatrechts gedacht, mit den Einzelgesetzen als umkreisenden Trabanten. Deshalb wurden auch einzelne bereits bestehende oder geplante schuldrechtliche Spezialgesetze des Reiches bewusst nicht in die Kodifikation integriert. Das gilt etwa für das sozialpolitisch motivierte Abzahlungsgesetz von 1894, das seit 1890 im Reichsjustizamt bewusst als Einzelgesetz außerhalb der laufenden Beratungen zum BGB konzipiert wurde, um auf die bestehenden Missstände im Bereich der Abzahlungsgeschäfte schnell und flexibel reagieren zu können<sup>5)</sup>. Die erste BGB-Kommission hatte besondere Schutzvorschriften für Abzahlungskäufer gar nicht in Erwägung gezogen, die zweite BGB-Kom-

<sup>1)</sup> *G. Planck*, Zur Kritik des Entwurfes eines bürgerlichen Gesetzbuches für das deutsche Reich, in: *AcP* 75 (1889), 327–429, hier 332 f (dort auch die folgenden Zitate).

<sup>2)</sup> *Ebda*, 406.

<sup>3)</sup> *Ebda*, 407 f (dort auch zum Folgenden).

<sup>4)</sup> Näher *B. Mertens*, Gesetzgebungskunst im Zeitalter der Kodifikationen, 2004, 348.

<sup>5)</sup> Gesetz betreffend die Abzahlungsgeschäfte vom 16. Mai 1894, *RGBl* 450; zur Entstehung *W. Schubert*, Das Abzahlungsgesetz von 1894 als Beispiel für das Verhältnis von Sozialpolitik und Privatrecht in der Regierungszeit des Reichskanzlers von Caprivi, in: *ZRG (GA)* 102 (1985), 130–167, hier 133 ff; *H.-P. Benöhr*, in: *ZHR* 138 (1974), 492–503. Ähnliche Regelungen

mission unter Verweis auf die laufenden Arbeiten zu einem Spezialgesetz von einer Aufnahme in die Kodifikation Abstand genommen<sup>6</sup>). Auch die zivilrechtlichen Bestimmungen des Reichshaftpflichtgesetzes von 1871, die eine zum Teil verschuldensunabhängige Gefährdungshaftung für die Betreiber gefährlicher Anlagen bei Personenschäden vorsahen, wurden im Zusammenhang mit der Inkraftsetzung des BGB zwar modifiziert, aber bewusst nicht in die Kodifikation integriert, sondern als Spezialgesetzgebung bis heute beibehalten<sup>7</sup>).

Im Übrigen machte der BGB-Gesetzgeber auch aus föderalen Gründen von Anfang an substantielle Abstriche vom Ideal der Kodifikation als alleiniger Rechtsquelle. Schon die zu Beginn der Gesetzgebungsarbeiten am BGB eingesetzte Vorkommission hatte empfohlen, stark regional geprägte Rechtsinstitute wie das Höferecht entweder ganz der Gesetzgebung der Einzelstaaten zu überlassen oder wie im Grundstücksrecht zumindest Vorbehalte zugunsten der Landesgesetzgebung vorzusehen<sup>8</sup>). Außerdem sollten „im Absterben“ befindliche Rechtsinstitute wie das Lehnsrecht oder das Recht der Familienfideikommisse bewusst nicht in das Gesetzbuch aufgenommen werden. Tatsächlich überließ das Einführungsgesetz zum BGB in annähernd 100 Artikeln eine Vielzahl von Spezialmaterien der partikularen Sondergesetzgebung und entfernte sich damit noch weiter von der Vorstellung einer monolithischen Konzentration des gesamten bürgerlichen Rechts in der Kodifikation<sup>9</sup>).

### III. Die Entwicklung im Ersten Weltkrieg und nach 1918

#### A. Novellen zum BGB

Was die Kodifikation selbst betrifft, gab es in der Zeit von ihrem Inkrafttreten bis zur Machtübernahme der Nationalsozialisten 1933 auffällig wenige Änderungen des BGB, die meist auch inhaltlich unbedeutend waren und nur wenige Paragraphen betrafen. Bis zum Ausbruch des Ersten Weltkriegs wurde das BGB überhaupt nur zweimal geändert, wovon jeweils nur eine einzige Vorschrift betroffen war<sup>10</sup>). Auch im Ersten Weltkrieg erfolgte nur eine einzige Änderung im BGB, die Voraussetzungen über Miet- und Pachtzinsforderungen betraf<sup>11</sup>). In der Weimarer Republik kam es immerhin

---

wurden in Österreich zwei Jahre später ebenfalls durch Spezialgesetzgebung getroffen: Gesetz betreffend Ratengeschäfte vom 27. April 1896, RGBl 242.

<sup>6</sup>) Protokolle der Kommission für die zweite Lesung des Entwurfs des Bürgerlichen Gesetzbuchs I, 1897, 475.

<sup>7</sup>) Gesetz betreffend die Verbindlichkeit zum Schadensersatz für die bei dem Betriebe von Eisenbahnen, Bergwerken etc. herbeigeführten Tötungen und Körperverletzungen vom 7. Juni 1871, RGBl 207; die Modifikationen im Zusammenhang mit der Inkraftsetzung des BGB erfolgten in Art 42 EGBGB. Die Diskussionen in der ersten und zweiten BGB-Kommission betrafen Spezialfragen der Anpassung an die Regelungen des BGB; die grundsätzliche Beibehaltung des Haftpflichtgesetzes als Spezialgesetz wurde hingegen nicht in Zweifel gezogen, vgl. *B. Mugdan* (Hrsg.), *Die gesamten Materialien zum Bürgerlichen Gesetzbuch für das Deutsche Reich I*, 1899, 11, 128f.; *H. H. Jakobs – W. Schubert* (Hrsg.), *Die Beratungen des Bürgerlichen Gesetzbuchs in systematischer Zusammenstellung der unveröffentlichten Quellen*, EGBGB Teilbd 1, 1990, 437f.

<sup>8</sup>) Gutachten der Vorkommission vom 15. April 1874, in: *W. Schubert* (Hrsg.), *Materialien zur Entstehungsgeschichte des BGB. Einführung, Biographien, Materialien*, 1978, 170–185, hier 174f.

<sup>9</sup>) Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch vom 1. Juli 1896, Art 55–152.

<sup>10</sup>) Gesetze vom 19. April 1908 und 30. Mai 1908, RGBl 151 und 313.

<sup>11</sup>) Gesetz vom 8. Juni 1915, RGBl 328.

zu zwölf Novellierungen, die aber auch meist unbedeutend waren und in keinem Fall mehr als acht Paragraphen betrafen. Die inhaltlich bedeutendste Änderung war die Aufhebung der BGB-Bestimmungen über ein Erbbaurecht und deren Ersetzung durch ein Spezialgesetz, wovon noch die Rede sein wird, die bereits im Januar 1919 durch den Rat der Volksbeauftragten als provisorischer Reichsregierung erfolgte<sup>12)</sup>. Insgesamt wurden in der Weimarer Republik nur 36 Paragraphen des BGB geändert oder aufgehoben, das sind gerade einmal 1,5% des Gesamtnormenbestandes der Kodifikation. Zum Vergleich: In den zwölf Jahren danach, also in der NS-Zeit, wurden 227 Paragraphen des BGB geändert oder aufgehoben, also mehr als sechsmal so viele wie in der Weimarer Zeit.

Hieraus sollte aber nicht der Rückschluss gezogen werden, dass der Gesetzgeber im Privatrecht in der Weimarer Zeit insgesamt kaum in Erscheinung getreten wäre. Die Gesetzgebung vollzog sich vielmehr überwiegend in Form von Einzelgesetzen außerhalb des BGB. Dabei waren es insbesondere drei Materien, die durch Einzelgesetzgebung verstärkt in Erscheinung traten: das Arbeitsrecht, das Mietrecht und – in engem Zusammenhang damit – das Grundstücksrecht.

## B. Arbeitsrecht

Der Arbeitsvertrag abhängig Beschäftigter hatte bekanntlich ungeachtet der Forderungen insbesondere der Sozialdemokraten im BGB keine selbständige Regelung gefunden. Das BGB regelte vielmehr nur allgemein den Dienstvertrag und enthielt in diesem Zusammenhang zwar einige Schutzvorschriften insbesondere für Hausangestellte, die infolge der Kritik am ersten BGB-Entwurf ins Gesetzbuch gelangt waren (§§ 617 ff), ließ aber die spezifischen Probleme der mittlerweile Millionen industrieller und gewerblicher Arbeiter unberücksichtigt<sup>13)</sup>. Für die BGB-Redaktoren galt hier die bereits erwähnte Devise, dass soziale Neuerungen der Spezialgesetzgebung des Reiches oder der einzelnen Bundesstaaten zu überlassen seien. Das gelte auch und gerade für die Rechte der in einem Handels- oder Gewerbebetrieb beschäftigten Personen, die in „besonderen Reichsgesetzen“ geordnet und auf diesem Wege auch künftig zu regeln seien<sup>14)</sup>. Hierbei dachte man insbesondere an die Gewerbeordnung, die die Arbeitsverhältnisse von „gewerblichen Arbeitern“ etwa im Hinblick auf Arbeitszeiten,

<sup>12)</sup> Verordnung über das Erbbaurecht vom 15. Januar 1919, RGBl 72.

<sup>13)</sup> Zur mangelnden Berücksichtigung der Arbeiterfrage im Zusammenhang mit der Entstehung des BGB siehe *T. Repgen*, Die soziale Aufgabe des Privatrechts, 2001, 215 ff; ein günstigeres Urteil stellt den BGB-Verfassern in dieser Frage *J. Rückert*, in: *M. Schmoeckel – J. Rückert – R. Zimmermann* (Hrsg), Historisch-kritischer Kommentar zum BGB, 2013, vor § 611, Rn 46, aus, unter Verweis auf die Spezialgesetzgebung, die aber vor 1918 nur punktuell die spezifischen arbeitsrechtlichen Probleme erfasste (vgl Fn 19). *T. Keiser*, Vertragszwang und Vertragsfreiheit im Recht der Arbeit von der Frühen Neuzeit bis in die Moderne, 2013, 337, spricht in Bezug auf das Dienstvertragsrecht des BGB anschaulich von einem wie „unter Laborbedingungen“ entstandenen „Idealbild eines Austauschvertrags über Dienstleistung und Bezahlung, unkantiniert von den politischen Gegensätzen seiner Zeit“.

<sup>14)</sup> *Planck* (wie Fn 1), 408. Er bekräftigte diese Devise speziell in Bezug auf die Arbeitsrechtsgesetzgebung später nochmals in seinem Aufsatz „Das bürgerliche Recht und die arbeitenden Klassen“, in: *Deutsche Juristen-Zeitung* (DJZ) 1909, Sp 23–28. Namentlich für die Arbeitsverhältnisse des Gesindes und der Bergarbeiter hält er daran fest, dass diese durch Spezialgesetzgebung außerhalb des BGB geregelt werden sollen, zeigt sich aber nun für reichseinheitliche Regelungen auch in diesen Materien offen (Sp 24).

Kündigungsfristen und die Verpflichtung zur Barauszahlung des Lohnes (Truckverbot) regelte<sup>15</sup>). Auch im Handelsgesetzbuch, das im Zusammenhang mit den Arbeiten am BGB überarbeitet wurde, gab es arbeitsrechtliche Spezialvorschriften insbesondere für kaufmännische Handlungsgehilfen und Lehrlinge<sup>16</sup>).

Neben solchen reichseinheitlichen Regelungen, die man aus heutiger Sicht dem Arbeitsrecht zuordnen würde, die die spezifisch arbeitsrechtlichen Probleme aber nur punktuell erfassten, bestanden besonders im landwirtschaftlichen Gesinderecht viele regional unterschiedliche Regelungen, die nach dem Willen des BGB-Gesetzgebers nicht vereinheitlicht werden sollten, sondern den Landesgesetzgebern überlassen blieben<sup>17</sup>). Deshalb habe der BGB-Entwurf, so Planck, im Dienstvertragsrecht von der Berücksichtigung besonderer Verhältnisse abgesehen und sich mit der Aufstellung allgemeiner, in Ermangelung von Spezialgesetzen zur Anwendung kommender Grundsätze beschränkt<sup>18</sup>). Diese Selbstbeschränkung des BGB-Gesetzgebers beruhte also nicht auf einer gänzlichen Vernachlässigung oder Blindheit gegenüber den spezifischen Problemen abhängig Beschäftigter im Industriezeitalter, sondern auf einer geplanten Arbeitsteilung mit der Spezialgesetzgebung des Reiches und der Länder, die im Bereich des Arbeitsrechts bis 1918 aber nur sehr punktuell Erfolg hatte<sup>19</sup>). Eine vom Reichstag nach Verabschiedung des BGB 1896 gefasste Resolution, wonach unter anderem die Rechtsverhältnisse der Lohnarbeiter „baldthunlichst einheitlich geregelt werden“ sollten, blieb unausgeführt<sup>20</sup>).

<sup>15</sup>) Die Gewerbeordnung von 1869 (§§ 105 ff) unterschied hierbei ursprünglich zwischen allgemeinen Vorschriften und speziellen Vorschriften für Gesellen, Gehilfen, Lehrlinge und Fabrikarbeiter. 1878 wurden diese Gruppen zusammengefasst unter dem Begriff des „gewerblichen Arbeiters“; weitere inhaltliche Änderungen der Gewerbeordnung bezogen auf Arbeitsverhältnisse erfolgten 1891; vgl hierzu *T. Pierson*, Das Gesinde und die Herausbildung moderner Privatrechtsprinzipien, 2016, 120 ff.

<sup>16</sup>) §§ 59 ff HGB. Die Arbeitsverhältnisse der Seeleute und Binnenschiffer waren spezialgesetzlich geregelt in den Seemannsordnungen von 1872 und 1902 und im Binnenschiffahrtsgesetz von 1895.

<sup>17</sup>) Entsprechend bestimmte Art 95 EGBGB die Fortgeltung landesgesetzlicher Bestimmungen zum Gesinderecht, wobei jedoch die infolge der Kritik am ersten BGB-Entwurf aufgenommenen Schutzvorschriften in §§ 617 ff BGB auch für das Gesinde im ganzen Reich zur Anwendung kommen sollten. Die länderspezifischen Gesindeordnungen wurden jedoch nach dem Übergang zur Republik im November 1918 vom Rat der Volksbeauftragten aufgehoben (wie Fn 25).

<sup>18</sup>) *Planck* (wie Fn 1), 408. Eine ähnliche Selbstbeschränkung im Verhältnis zu Spezialregelungen im Gesinde- und Gewerberecht lag auch schon den dienstvertraglichen Regelungen im sächsischen BGB zugrunde, hierzu *B. Dölemeyer*, Bürgerliches Gesetzbuch oder Spezialgesetzgebung? Die Diskussion um die Regelungen des Dienstvertrags in den sächsischen Kodifikationsentwürfen, in: *H. Steindl* (Hrsg), Wege zur Arbeitsrechtsgeschichte, 1984, 137–172, hier 154 ff.

<sup>19</sup>) Zu dieser bewussten Arbeitsteilung zwischen Kodifikation und Spezialgesetzgebung bereits *Mertens* (wie Fn 4), 348, und speziell für das Arbeitsrecht *Rückert* (wie Fn 13), vor § 611 Rn 37, 46, 60, 104. Rückerts Zurückweisung des populären „Zerrbildes“ vom unsozialen BGB (wie Fn 13, § 611 Rn 83) stützt sich wesentlich auf diese Arbeitsteilung, berücksichtigt aber meines Erachtens nicht hinreichend, dass die arbeitsrechtliche Spezialgesetzgebung bis 1918 nur punktuelle und in der Gesamtschau inkohärente Antworten auf die mit der Industrialisierung einhergehenden arbeitsrechtlichen Herausforderungen bot, so dass die von den BGB-Redaktoren angestrebte Arbeitsteilung in diesem Bereich nur unzureichend funktionierte und wesentliche Lücken ließ.

<sup>20</sup>) Zu dieser Resolution *Reppen* (wie Fn 13), 227 f; ebda, § 611 Rn 61.

Im Zuge des Ersten Weltkriegs verstärkte sich der Druck auf den Gesetzgeber, faktisch bereits praktizierte Formen des kollektiven Aushandels von Arbeitsbedingungen anzuerkennen. In dem im Dezember 1916 ergangenen Gesetz über den vaterländischen Hilfsdienst, das eine kriegswirtschaftliche Arbeitspflicht für nicht zum Kriegsdienst eingezogene Männer einführt, wurden im Gegenzug paritätisch besetzte Schlichtungsausschüsse sowie in größeren Betrieben Arbeiter- und Angestelltenausschüsse eingerichtet<sup>21</sup>). Das Gesetz hatte aber von Anfang an nur eine temporäre Funktion und wurde bei Kriegsende, mit Ausnahme der Bestimmungen über die Schlichtungsausschüsse, aufgehoben.

Der große Schub für das deutsche Arbeitsrecht setzte erst mit der Novemberrevolution von 1918 ein. Hier interessieren weniger die einzelnen Regelungen als solche, sondern vielmehr die Frage, wie sich der Gesetzgeber im Arbeitsrecht zu dem Problem Kodifikation oder Einzelgesetzgebung verhielt. Interessanterweise ist gerade zu Beginn der Weimarer Zeit ein ernsthaftes Bemühen festzustellen, die arbeitsrechtlichen Regelungen nicht in einer Vielzahl schlecht aufeinander abgestimmter Spezialregelungen an ganz unterschiedlichen Orten zersplittern zu lassen, sondern in einer neuen Kodifikation, einem umfassenden Arbeitsgesetzbuch zu bündeln, zu vereinheitlichen und zu systematisieren. Statt einer partiellen Kodifizierung des Individualarbeitsrechts im Bürgerlichen Gesetzbuch dachte man also jetzt an eine Gesamtkodifikation des Individual- und Kollektivarbeitsrechts in einem eigenständigen Arbeitsgesetzbuch. Eine entsprechende Ankündigung erfolgte durch die neue Reichsregierung bereits im März 1919, wurde dann auch in der Weimarer Nationalversammlung beraten und mündete zunächst in dem Programmsatz des Art 157 der Weimarer Reichsverfassung: „Das Reich schafft ein einheitliches Arbeitsrecht“<sup>22</sup>).

Zur Umsetzung dieses Auftrags wurde unter Federführung des Reichsarbeitsministeriums im Mai 1919 ein Ausschuss gebildet, dem überwiegend Ministerialbeamte, Universitätsprofessoren und Rechtsanwälte angehörten, aber auch Gewerkschaftsvertreter und zwei österreichische Ministerialbeamte<sup>23</sup>). Letztere sollten (während die Versailler Friedensverhandlungen noch liefen) ihren Sachverstand zu den in Österreich bereits weiter fortgeschrittenen Arbeiten an arbeitsrechtlichen Spezialgesetzen einbringen<sup>24</sup>). Der Ausschuss sollte einen Gesetzentwurf über ein Arbeitsgesetzbuch erstellen, wobei nicht nur die über zahlreiche Gesetze und Verordnungen verstreuten

<sup>21</sup>) Gesetz über den vaterländischen Hilfsdienst vom 5. Dezember 1916, RGBl 1333.

<sup>22</sup>) Zu der Regierungserklärung und den Beratungen zum Arbeitsrecht in der Weimarer Nationalversammlung siehe *K. W. Nörr*, Die Weimarer Nationalversammlung und das Privatrecht, in: *D. Nörr – D. Simon* (Hrsg), Gedächtnisschrift für Wolfgang Kunkel, 1984, 317–343, hier 320 f. Zu bereits früher einsetzenden Überlegungen in diese Richtung in der arbeitsrechtlichen Literatur und verschiedenen Verbänden: *H. Siefert*, Zur Geschichte der Entstehung eines deutschen Arbeitsgesetzbuchs, in: *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht* 1921, Sp 261–278, hier 262 ff.

<sup>23</sup>) Die einzelnen Mitglieder und weitere beratende Mitarbeiter („Sachverständige“) des Ausschusses, zu denen auch Vertreter von Arbeitgeberverbänden gehörten, sind aufgelistet bei *Siefert* (wie Fn 22), Sp 270 f, und *T. Bohle*, Einheitliches Arbeitsrecht in der Weimarer Republik, 1990, 8 ff, dort 17 ff, auch zum Einfluss der Verbände; nähere Angaben zu den Ausschussmitgliedern und weiteren Mitarbeitern bei *C. Kaiser*, Kündigungsschutz ohne Prinzip. Der Weimarer Entwurf eines Arbeitsvertragsgesetzes und seine Bezüge zum heutigen Recht, 2005, 31 ff.

<sup>24</sup>) Anders als *Siefert* (wie Fn 22), Sp 270, schreibt, wurden die österreichischen Mitglieder bewusst als Vertreter der österreichischen Regierung eingeladen, was angesichts der Versailler Verhandlungen aber nicht publik gemacht wurde, vgl *Kaiser* (wie Fn 23), 20.

Einzelregelungen zusammengefasst, sondern auch vereinheitlicht und nach den Bedürfnissen der Zeit ergänzt werden sollten. Es war also nicht nur eine Konsolidierung, sondern eine echte Neukodifikation geplant. Nur das Sozialversicherungsrecht und das Dienstrecht der Beamten sollten gesondert geregelt bleiben. Auch sollten die bisherigen Ländervorbehalte im Bereich des Arbeitsrechts beseitigt und alle Regelungsbereiche einer reichseinheitlichen Regelung im neuen Gesetzbuch zugeführt werden. Die zahlreichen länderspezifischen Gesindeordnungen waren bereits im November 1918 als eine der ersten Amtshandlungen des Rates der Volksbeauftragten aufgehoben worden<sup>25</sup>).

Allerdings stand man vor dem Dilemma, dass das großangelegte Projekt eines umfassenden Arbeitsgesetzbuches, für das nicht weniger als neun Unterausschüsse gebildet wurden, nicht kurzfristig zu verwirklichen war, für einige Teilbereiche aber nach Kriegsende und in der noch jungen Republik ein dringender Reformbedarf bestand. So setzte man im Reichsarbeitsministerium nach 1918 bewusst auf eine zweispurige Vorgehensweise: Neben die ausgedehnten Entwurfsarbeiten an einem Arbeitsgesetzbuch traten von Anfang an zahlreiche Entwürfe zu Spezialgesetzen, etwa zu einer Schlichtungsordnung, einem Heimarbeitsgesetz, einem Arbeitstarifgesetz, einem Betriebsrätegesetz, getrennten Arbeitszeitgesetzen für Arbeiter und Angestellte und einem Arbeitsgerichtsgesetz<sup>26</sup>). Diese Arbeiten an den Spezialgesetzen, die teils ebenfalls im Ausschuss, teils im Arbeitsministerium erfolgten, ließen die Arbeit des Ausschusses an einer Gesamtkodifikation sukzessive in den Hintergrund treten, so dass der Ausschuss Ende 1923 vorläufig aufgelöst wurde. Geplant war, ihn dann wieder neu einzusetzen, wenn die Arbeiten an den arbeitsrechtlichen Spezialgesetzen abgeschlossen waren, um diese dann in eine Gesamtkodifikation zu integrieren<sup>27</sup>). Dieser Plan blieb aber unausgeführt.

Tatsächlich Gesetz geworden sind daher nur einige Spezialgesetze zu einzelnen Regelungsbereichen des Arbeitsrechts<sup>28</sup>). Aus dem Kollektivarbeitsrecht ist hier insbesondere das Betriebsrätegesetz von 1920 zu nennen und die bereits vom Rat der Volksbeauftragten erlassene Tarifvertragsverordnung vom Dezember 1918<sup>29</sup>). Letztere war zunächst nur als vorläufig gedacht; die diversen Anläufe zu einer umfassenderen Regelung des Tarifrechts in der Weimarer Republik, die seit 1928 auch auf eine gemeinsame Reform mit Österreich zielten, waren aber nicht erfolgreich<sup>30</sup>). Im Individualarbeitsrecht wurde 1923 immerhin der Entwurf eines Allgemeinen Arbeitsvertragsgesetzes, ursprünglich als Teil der Gesamtkodifikation konzipiert, fertiggestellt und veröffent-

<sup>25</sup>) Der „Aufruf“ des Rates der Volksbeauftragten vom 12. November 1918 verkündete unter Nr 8 „mit Gesetzeskraft“ (RGBl 1303): „Die Gesindeordnungen werden außer Kraft gesetzt, ebenso die Ausnahmegesetze gegen die Landarbeiter.“

<sup>26</sup>) *Siefert* (wie Fn 22), Sp 275.

<sup>27</sup>) *Bohle* (wie Fn 23), 22.

<sup>28</sup>) Ergänzend zu den im Folgenden im Text genannten Spezialgesetzen sei verwiesen auf die Auflistung bei *Rückert* (wie Fn 13), vor § 611, Rn 106, und zeitgenössisch bei *Planck – Gunkel*, Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch II/2, 4. Aufl 1928, vor § 611 Anm VI.1.

<sup>29</sup>) Betriebsrätegesetz vom 4. Februar 1920, RGBl 147; Verordnung über Tarifverträge, Arbeiter- und Angestelltenausschüsse und Schlichtung von Arbeitsstreitigkeiten vom 23. Dezember 1918, RGBl 1456.

<sup>30</sup>) Hierzu *K. W. Nörr*, Zwischen den Mühlsteinen. Eine Privatrechtsgeschichte der Weimarer Republik, 1988, 188; *Bohle* (wie Fn 23), 36 ff.



licht, aber nicht in Kraft gesetzt<sup>31</sup>). Die praktisch besonders drängende Spezialfrage besonderer Kündigungsfristen für Angestellte wurde jedoch 1926 durch ein die allgemeinen dienstvertraglichen Kündigungsfristen des BGB überlagerndes Spezialgesetz gelöst<sup>32</sup>). Hinsichtlich der Arbeitszeit blieb es bei einer komplexen Gemengelage von Regelungen in der Gewerbeordnung, unmittelbar nach Kriegsende ergangenen Demobilisierungsverordnungen und einer ebenfalls nur als vorläufig geplanten Arbeitszeitverordnung von 1923, die wiederum nur provisorisch durch das Arbeitszeitnotgesetz von 1927 geändert wurde; die parallelen Bemühungen um eine generell gültige und dauerhafte Regelung blieben auch in Sachen Arbeitszeit erfolglos<sup>33</sup>).

Auch institutionell entfernte sich das Arbeitsrecht nach 1918 von dem im BGB kodifizierten bürgerlichen Recht durch den Aufbau eines eigenständigen Arbeitsgerichtszweigs mit drei Instanzen in den 1920er-Jahren<sup>34</sup>). Den Abschluss bildete die Errichtung des Reichsarbeitsgerichts 1927. Zwar blieb in zweiter und dritter Instanz eine Verbindung zur ordentlichen Gerichtsbarkeit durch die organisatorische Anbindung der Landesarbeitsgerichte an Landgerichte und des Reichsarbeitsgerichts an das Reichsgericht bestehen, doch ist nicht zu verkennen, dass mit dem Aufbau des selbständigen Instanzenzuges die inhaltliche Abnabelung des Arbeitsrechts vom bürgerlichen Recht des BGB in der Weimarer Republik entscheidend vorangetrieben wurde.

### C. Mietrecht

Neben dem Arbeitsrecht war das zweite Hauptbetätigungsfeld des Zivilrechtsgesetzgebers der Weimarer Zeit das Mietrecht, genauer das Wohnraummietrecht. Hier zeigten sich ganz ähnliche Tendenzen wie im Arbeitsrecht: dringender Handlungsbedarf, dem man durch provisorische Einzelgesetzgebung außerhalb der Kodifikation gerecht zu werden suchte, die Auflösung einer strikten Trennung zwischen privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Regelungen, tiefe Eingriffe in die Privatautonomie der Vertragsparteien, die schleichende Mutation der Provisorien zu Dauerlösungen und damit einhergehend die weitgehende Emanzipation einer Spezialmaterie gegenüber den abstrakten Regeln der Kodifikation. An der Kodifikation selbst kann man diese Veränderungen wiederum nicht ablesen. Zwischen seinem Inkrafttreten im Jahre 1900 und dem Ende der Weimarer Republik gab es nur eine einzige Änderung im Mietrecht des BGB, diese erfolgte im Ersten Weltkrieg und betraf, wie bereits erwähnt, eine eher marginale Frage bei Vorausverfügungen über den Mietzins im Falle eines Eigentümerwechsels<sup>35</sup>). Die wesentlichen Veränderungen vollzogen sich, wie im Arbeitsrecht, außerhalb der Kodifikation.

Das BGB-Mietrecht kannte nur wenige mieterschützende Vorschriften und war zudem weitgehend dispositiver Natur<sup>36</sup>). Im Vordergrund der mieterschützenden Diskussion

<sup>31</sup>) Entwurf eines Allgemeinen Arbeitsvertragsgesetzes nebst Denkschrift, hrsg von der Reichsarbeitsverwaltung, 1923; zur Entstehung und zum dort vorgesehenen Kündigungsschutz *Kaiser* (wie Fn 23), 60 ff.

<sup>32</sup>) Gesetz über die Fristen für die Kündigung von Angestellten vom 9. Juli 1926, RGBI I 399.

<sup>33</sup>) Vgl *Nörr* (wie Fn 30), 201 ff; *Bohle* (wie Fn 23), 122 ff.

<sup>34</sup>) Arbeitsgerichtsgesetz vom 23. Dezember 1926, RGBI I 507; zur Entstehung *Bohle* (wie Fn 23), 85 ff.

<sup>35</sup>) Gesetz zur Einschränkung der Verfügungen über Miet- und Pachtzinsforderungen vom 8. Juni 1915, wie Fn 11.

<sup>36</sup>) *G. Planck*, Die soziale Tendenz des Bürgerlichen Gesetzbuchs, in: DJZ 1899, 181–184, hier 183, ging jedoch davon aus, dass das BGB auf die Interessen der Mieter als der wirtschaftlich Schwä-

bei Abfassung des BGB stand das vom ersten BGB-Entwurf angenommene Prinzip „Kauf bricht Miete“, das von der zweiten BGB-Kommission in das gegenteilige Prinzip umgekehrt wurde, was in der Mietpraxis aber nur geringe Auswirkungen hatte, da der Erwerber in der Regel mit einer sehr kurz bemessenen Kündigungsfrist kündigen konnte<sup>37</sup>). Die schon zur Zeit des Inkrafttretens der Kodifikation verbreitete Ausgestaltung der Mietverhältnisse durch Formularmietverträge der Hausbesitzervereine wurde vom BGB nicht reguliert<sup>38</sup>). Mit Beginn des Ersten Weltkriegs und der Einberufung zahlreicher Mieter zum Kriegsdienst traten vermehrt Fälle verspäteter oder ganz ausbleibender Mietzahlungen auf, denen der Gesetzgeber zunächst ohne Eingriff in das materielle Mietrecht durch die Einrichtung von Mieteinigungsämtern zu begegnen suchte, deren Aufgabe in der Vermittlung eines Interessenausgleichs zwischen den Mietparteien bestand und denen anfangs keine Entscheidungsbefugnisse zukamen<sup>39</sup>).

Der eigentliche Auslöser für die gesetzgeberischen Eingriffe in das Mietrecht war die seit dem Kriegswinter 1916/17 einsetzende und sich mit dem Kriegsende dramatisch verschlimmernde Wohnungsnot im Reich und der damit einhergehende rasante Anstieg der Mietpreise<sup>40</sup>). Die Ursachen lagen in dem massiven Rückgang der Wohnungsbautätigkeit im Krieg, dem Erfordernis der Wiedereingliederung der Kriegsteilnehmer bei Kriegsende und der durch den Kriegsausgang bedingten enormen Bevölkerungswanderung mit starkem Zuzug besonders in den Großstädten. Der Gesetzgeber reagierte auf drei Ebenen: Beschränkungen der Kündigungsmöglichkeiten für den Vermieter bei Wohnraum, staatliche Regulierung der Mietzinshöhe und – als schärfstes Instrument – eine Zwangsbewirtschaftung von Wohnraum mit Kontrahierungszwang für

---

cheren regelmäßig besondere Rücksicht genommen habe. Dies käme besonders klar in § 544 BGB zum Ausdruck, der dem Mieter bei erheblicher Gesundheitsgefährdung durch den Zustand der Wohnung ein außerordentliches Kündigungsrecht einräumt. Ein derartiges Kündigungsrecht war aber kaum geeignet, die prekäre Wohnsituation vieler Arbeiterfamilien in den Großstädten zu verbessern.

<sup>37</sup>) § 565 BGB erlaubte in seiner Ursprungsfassung bei einem unbefristeten Mietverhältnis und einem nach Monaten bemessenen Mietzins eine bis zur Monatsmitte erklärte ordentliche Kündigung, die am Ende des gleichen Monats wirksam wurde. In den Formularverträgen waren dem Vermieter oftmals auch weitreichende außerordentliche Kündigungsmöglichkeiten eingeräumt. Allerdings konnten den Mietern von den Gerichten nach Maßgabe einer am 17. 5. 1898 erfolgten Änderung der Zivilprozessordnung (§ 721) angemessene Räumungsfristen gewährt werden. Zur Diskussion um das Prinzip „Kauf bricht Miete“ im Zusammenhang mit der BGB-Entstehung *Reppen* (wie Fn 13), 234 ff.

<sup>38</sup>) Zu dieser Praxis *S. Lammell*, Vom BGB zum BGB. Das Soziale im Mietrecht im Wandel der Zeiten, in: *U. Börstinghaus – N. Eisenschmid* (Hrsg), Theorie und Praxis des Miet- und Wohnungseigentumsrechts. Festschrift für Hubert Blank zum 65. Geburtstag, 2006, 713–743, hier 724; *Reppen* (wie Fn 13), 244 ff.

<sup>39</sup>) Verordnung betreffend Einigungsämter vom 15. Dezember 1914, RGBl 511. Mit der Verordnung zum Schutze der Mieter vom 26. Juli 1917, RGBl 659, wurden den Mieteinigungsämtern auch Entscheidungsbefugnisse übertragen.

<sup>40</sup>) Statistische Angaben bei *F. Kerner*, Wohnraumzwangswirtschaft in Deutschland. Anfänge, Entwicklung und Wirkung vom Ersten bis zum Zweiten Weltkrieg, 1996, 45 ff; *W. Schubert*, Die Diskussion über die Schaffung eines sozialen Dauermietrechts am Ende der Weimarer Republik, in: ZRG (GA) 106 (1989), 143–188, hier 145 f. *Kerner*, ebda, 37 ff, und *Lammell* (wie Fn 38), 714 f, weisen allerdings zu Recht darauf hin, dass schon vor dem Ersten Weltkrieg auch bei einem insgesamt ausreichenden Wohnungsangebot regional und sozial unterschiedlich gerade für Arbeiterhaushalte in den großen Industriestädten eine Unterversorgung an Kleinwohnungen bestand.

Vermieter. Dabei wurden den Mieteinigungsämtern und den Kommunalbehörden weitreichende Entscheidungsbefugnisse eingeräumt, die nach „billigem Ermessen“ entscheiden sollten.

Hier seien nur die wichtigsten legislativen Meilensteine dieser Entwicklung genannt: die kurz vor Kriegsende ergangenen provisorischen Verordnungen des Bundesrats zum Schutze der Mieter und über Maßnahmen gegen den Wohnungsmangel<sup>41)</sup>, die mit späteren Änderungen bis 1923 in Kraft blieben, das Reichsmietengesetz von 1922<sup>42)</sup> mit der Einführung eines gesetzlichen Mietzinses, dessen Höhe sich nach lokalen Mietsätzen auf Basis der letzten Friedensmiete vor dem Ersten Weltkrieg bemaß, sowie das Mieterschutzgesetz und das Wohnungsmangelgesetz, beide 1923 anstelle der provisorischen Verordnungen von 1918 erlassen<sup>43)</sup>. Auch die zuletzt genannten Gesetze sollten eigentlich nur von kurzer Dauer sein; ihr zunächst auf drei Jahre befristeter Geltungszeitraum wurde aber mehrfach ausgedehnt und erstreckte sich schließlich über die Weimarer Zeit hinaus, jedoch mit zahlreichen zwischenzeitlichen Änderungen. 1931 kündigte der Gesetzgeber zwar an, diese Gesetze zum 1. April 1933 außer Kraft zu setzen, machte dies beim Reichsmietengesetz und beim Mieterschutzgesetz aber davon abhängig, dass bis dahin das Mietrecht des BGB „nach sozialen Gesichtspunkten“ reformiert worden sei, wozu es nicht kam<sup>44)</sup>. Die im Reichsjustizministerium 1931 aufgenommenen Beratungen über eine Reform des BGB-Mietrechts führten bis 1933 zu keinem Ergebnis<sup>45)</sup>. So trat kurz nach Beginn der NS-Herrschaft planmäßig nur die Wohnraumzwangsbewirtschaftung nach dem Wohnungsmangelgesetz außer Kraft, während der Kündigungsschutz nach dem Mieterschutzgesetz und die Mietpreisregelungen nach dem Reichsmietengesetz fortbestanden.

Alles dies geschah also außerhalb des BGB durch Spezialgesetzgebung, die sich auf mehreren Ebenen vollzog: Neben die mieterschützenden Gesetze und Verordnungen auf Reichsebene traten spezielle Verordnungen einzelner Länder sowie Ermächtigungen an die Gemeinden, um auf die lokal sehr unterschiedliche Wohnungssituation an-

<sup>41)</sup> Beide Verordnungen ergingen am 23. September 1918, RGBI 1140, 1143; zum Inhalt *Kerner* (wie Fn 40), 78 ff.

<sup>42)</sup> Reichsmietengesetz vom 24. März 1922, RGBI I 273.

<sup>43)</sup> Gesetz über Mieterschutz und Mieteinigungsämter vom 1. Juni 1923, RGBI I 353; Gesetz zur Änderung der Bekanntmachung über Maßnahmen gegen Wohnungsmangel vom 26. Juli 1923, RGBI I 751; zur Entstehung: *J.-U. Petersen*, Die Vorgeschichte und die Entstehung des Mieterschutzgesetzes von 1923 nebst der Anordnung für das Verfahren vor dem Mieteinigungsamt und der Beschwerdestelle, 1991.

<sup>44)</sup> Nach der Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen vom 1. Dezember 1930, RGBI I 517, 598 (Teil 7, Kap IV, Art 1 und Art 2 Abs 4), sollten die genannten Gesetze eigentlich erst zum 1. April 1934 (Wohnungsmangelgesetz) beziehungsweise 1. April 1936 (Reichsmietengesetz und Mieterschutzgesetz) außer Kraft treten. Mit der vierten Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen und zum Schutze des inneren Friedens vom 8. Dezember 1931, RGBI I, 699, 709 (Teil 2, Kap IV, Art 8), wurde der Termin des Außerkrafttretens jedoch einheitlich vorgezogen auf den 1. April 1933, jedoch beim Reichsmietengesetz und dem Mieterschutzgesetz erneut von dem im Text genannten Vorbehalt abhängig gemacht.

<sup>45)</sup> Detaillierte Schilderung der Reformvorstellungen und der abwartenden Haltung des Reichsjustizministeriums bei *Schubert* (wie Fn 40), 172 ff. Zu den erfolglosen parlamentarischen und außerparlamentarischen Initiativen zur Abänderung des BGB im Sinne der Mieterschutzgesetze siehe *U. Wolter*, Mietrechtlicher Bestandsschutz. Historische Entwicklung seit 1800 und gelten des Wohnraum-Kündigungsschutzrecht, 1984, 119, 166 ff.

gepasst an die kommunalen Verhältnisse reagieren zu können. Im Hinblick auf diese komplexe Gemengelage von Reichs-, Länder- und Kommunalvorschriften konstatierte die Literatur schon 1926 resignierend: „Die Zahl der Ausführungsvorschriften ist Legion, der Rechtsstoff fast unübersehbar“<sup>46)</sup>, und ein anderer Autor seufzte 1929: „Das deutsche Miet- und Wohnungsnotrecht ist an Unübersichtlichkeit kaum noch zu überbieten“<sup>47)</sup>. Es handelte sich hierbei durchgängig um für die Vertragsparteien zwingende Spezialgesetzgebung, die das weitgehend dispositive Mietrecht des BGB für Wohnraumverträge überlagerte und teilweise verdrängte, ohne dass dies aus der Kodifikation selbst deutlich wurde. Das galt aber nicht für alle Wohnraummietverträge, sondern bezog sich überwiegend nur auf den Altbaubestand, während es für seit 1918 errichtete Neubauten weitgehend bei den Regelungen im BGB blieb.

So wurde auch die deutschlandweite Rechtseinheit im Mietrecht aufgegeben zugunsten zahlreicher länderspezifischer Durchführungsverordnungen, weshalb ein zeitgenössischer Mietrechtsspezialist beklagte, es sei ein kaum erträglicher Zustand, „daß Mieter bei einem Wohnungswechsel innerhalb des Deutschen Reiches, etwa von Preußen nach Bayern oder Sachsen, in Preußen kaum durch einen Mietrechtsspezialisten Auskunft darüber erhalten können, welche Bestimmungen über Mieterschutz und Höhe der Mieten in Bayern gelten, ganz abgesehen von der verschiedenartigen Regelung, welche die Verteilung von Wohnraum noch in den einzelnen Städten der einzelnen Länder erfahren hat“<sup>48)</sup>. In der zeitgenössischen Literatur wurde helllichtig festgestellt, dass sich in der Mietrechtsgesetzgebung der letzten Jahre die ganze innere Zerrissenheit des damaligen Deutschland spiegele, die innere Folgerichtigkeit des Rechts verloren gehe und die Grenzlinien zwischen privatem und öffentlichem Recht immer mehr verwischen<sup>49)</sup>.

Der Grund für diese Vorgehensweise des Gesetzgebers lag in dem ganz überwiegend provisorischen Charakter dieser legislativen Maßnahmen, die aus der Not der Nachkriegszeit geboren zunächst nicht mit dem Anspruch auf Dauerlösungen antraten und zudem oftmals regional unterschiedlich nur dort zur Anwendung kommen sollten, wo und solange tatsächlich eine entsprechende Notlage bestand. So hoffte man anfangs, dass mit einer Konsolidierung der Verhältnisse im Nachkriegsdeutschland auch die Wohnungsnot und damit das Bedürfnis für diese Regelungen verschwinden werden und man über kurz oder lang zu dem vordergründig unangetasteten allgemeinen Mietrecht des BGB zurückkehren könne. Spätestens mit der Ankündigung des Reichspräsidenten in den Notverordnungen von 1930 und 1931, das Reichsmietengesetz und das Mieterschutzgesetz erst dann und nur dann aufzuheben, wenn das Mietrecht des BGB nach sozialen Gesichtspunkten reformiert worden sei, zeichnete sich jedoch auf Seiten des Gesetzgebers ein Richtungswechsel ab<sup>50)</sup>. Der durch die Spezialgesetzgebung er-

<sup>46)</sup> R. Ruth, Das Mietrecht der Wohn- und Geschäftsräume, 1926, 10. Das Handbuch von Ruth ist eine der besten systematischen Darstellungen der sehr unübersichtlichen Materie des Wohnraummietrechts aus der Weimarer Zeit, die ansonsten überwiegend in Form von Kommentaren zu Einzelgesetzen bearbeitet wurde. Den Versuch einer Verbindung von systematischer Darstellung mit Einzelkommentaren unternahm A. Meyerowitz, Das gesamte Miet- und Wohnungsnotrecht, 2. Aufl. 1929.

<sup>47)</sup> Meyerowitz (wie Fn 46), 69.

<sup>48)</sup> Ebda, 105.

<sup>49)</sup> Ruth (wie Fn 46), 4.

<sup>50)</sup> Siehe oben Fn 44.

reichte Mieterschutz wurde jetzt nicht mehr als temporäre Ausnahmeregelung zu dem im BGB kodifizierten Mietrecht angesehen, sondern als dauerhafte soziale Errungenschaft, der sich auch die Kodifikation anzupassen habe<sup>51</sup>). Die Bestrebungen, den Mieterschutz in die Kodifikation aufzunehmen, endeten aber mit dem Übergang zur NS-Herrschaft. Das bislang praktizierte Konzept der Spezialgesetzgebung wurde von den neuen Machthabern fortgeführt und noch weiter ausgedehnt, womit man nunmehr anders als in der Weimarer Republik bewusst auch einen Abschied von der Kodifikation einläuten wollte<sup>52</sup>). In Konsequenz dessen wurden 1936 die Befristungen des Mieterschutzgesetzes und des Reichsmietengesetzes durch den NS-Gesetzgeber gänzlich aufgehoben<sup>53</sup>). Aus dem Provisorium war eine Dauerlösung außerhalb der Kodifikation geworden. Der Anspruch, dass die Kodifikation die Rechtslage umfassend abbilde, war damit für das Mietrecht bis auf Weiteres aufgegeben.

Erst seit den 1960er-Jahren wurde die mieterschützende Spezialgesetzgebung schrittweise aufgehoben zugunsten einer Integration mieterschützender Vorschriften in das BGB, also das Vorhaben aus der späten Weimarer Republik umgesetzt<sup>54</sup>). Und erst 2001 gelangte dieses Vorhaben durch eine groß angelegte Mietrechtsreform zu einem vorläufigen Abschluss, die endlich auch entsprechend der sozialen Wirklichkeit das Wohnraummietrecht systematisch in den Mittelpunkt des kodifizierten Mietrechts rückte, während die in den ersten 100 Jahren geltende Fassung des BGB das Mietrecht am Modell der Grundstücksmitte ausgerichtet hatte<sup>55</sup>). Heute umfasst das Mietrecht des BGB 99 Paragraphen gegenüber 46 Paragraphen in der Ursprungsfassung, hat sich also umfangsmäßig mehr als verdoppelt. Doch noch immer existieren im Mietrecht außerhalb der Kodifikation einige Spezialgesetze mit teils privatrechtlichem, teils öffentlich-rechtlichem Einschlag, die für eine schnelle und flexible Anpassung oft auf dem Verordnungswege erfolgten<sup>56</sup>). Und noch immer gibt es auf einzelne Länder oder Städte bezogene Spezialregelungen, die insbesondere die Mietpreisbindung und das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum betreffen<sup>57</sup>).

<sup>51</sup>) In den vorausgegangenen Diskussionen standen sich Befürworter einer Rückkehr zur weitgehenden Vertragsfreiheit im Mietrecht auf Grundlage des BGB und Befürworter einer dauerhaften Ausgestaltung des Mietrechts im Sinne des mieterschützenden Notrechts gegenüber; vgl hierzu *Schubert* (wie Fn 40), 153 ff; *Wolter* (wie Fn 45), 163 ff.

<sup>52</sup>) Näher *B. Mertens*, *Rechtsetzung im Nationalsozialismus*, 2009, 105 ff. Dort auch zum erneuten Konzeptwechsel nach dem Anschluss Österreichs 1938, indem man nun anstelle einer Zerschlagung des BGB durch Spezialgesetze auf eine Neukodifikation im Sinne des projektierten „Volks-gesetzbuches“ setzte.

<sup>53</sup>) Gesetz über die Änderung des Reichsmietengesetzes und des Mieterschutzgesetzes vom 20. April 1936, RGBl I 378.

<sup>54</sup>) Beginnend mit dem Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht vom 23. 6. 1960 (BGBl I 389) und den drei Mietrechtsänderungsgesetzen vom 29. 7. 1963 (BGBl I 505), 14. 7. 1964 (BGBl I 457) und 21. 12. 1967 (BGBl I 1248); zu Entstehung und Inhalt *J. Weiß*, *Die Entwicklung des Mieterschutzes. Konsequenzen politischen und sozialen Wandels*, 1993, 90 ff.

<sup>55</sup>) Mietrechtsreformgesetz vom 19. 6. 2001, BGBl I 1149.

<sup>56</sup>) Zum Beispiel die Betriebskostenverordnung und die Wohnflächenverordnung, beide vom 25. 11. 2003 (BGBl I 2346), und die Heizkostenverordnung (in der Fassung vom 5. 10. 2009, BGBl I 3250).

<sup>57</sup>) Diverse Verordnungen etwa auf Grundlage des Wohnraumförderungsgesetzes und Wohnungsbindungs-gesetzes, beide vom 13. 9. 2001, BGBl I 2376, 2404.

## D. Grundstücksrecht

Die massive Wohnungsnot der Weimarer Zeit führte nicht nur im Mietrecht, sondern auch im Grundstücksrecht zu erheblichem Reformbedarf. Die Anstrengungen des Gesetzgebers zielten hier zum einen auf die Beschaffung von Bauland für eine Wohnbebauung durch Vorkaufsrechte und notfalls Enteignungen, zum anderen auf die Schaffung preisgünstiger Möglichkeiten zum Erwerb von Wohneigentum durch Erbbaurechte und sogenannte Heimstätten.

### 1. Erbbaurechte

Erbbaurechte ermöglichen, ein veräußerliches und vererbliches Recht an einem Gebäude auf einem fremden Grundstück zu erwerben, ohne das Grundstück selbst erwerben zu müssen. Hierdurch werden die Finanzierungskosten insbesondere für Wohneigentum verringert, da neben einem Erbbauzins für die Grundstücksnutzung nur die Kosten für den Hausbau oder Hauserwerb aufgebracht werden müssen, nicht aber für einen Grundstückserwerb. Umgekehrt eröffnet es Grundstückseigentümern, insbesondere der öffentlichen Hand, die Möglichkeit, Wohnbebauung zu fördern und privatrechtlich im Erbbauvertrag zu regulieren, ohne selbst als Bauherr aufzutreten und ohne das Grundstückseigentum zu verlieren. Das BGB sah schon in seiner ursprünglichen Fassung knappe Regelungen über ein Erbbaurecht vor (§§ 1012–1017). Diese waren jedoch sehr lückenhaft, überließen die Ausgestaltung des Erbbaurechts in erster Linie der Vereinbarung zwischen Grundstückseigentümer und Erbbauberechtigten und erschwerten eine Belastung des Erbbaurechts zu Finanzierungszwecken. Auch war die Begründung eines Erbbaurechts nach den BGB-Regelungen nur bei Neubauten, nicht bei bereits bestehenden Gebäuden möglich. Der Grund für diese stiefmütterliche Behandlung im BGB dürfte darin liegen, dass der zuständige Redaktor einerseits von einer nur geringen praktischen Relevanz dieses Rechtsinstituts ausging, andererseits aber die Kommissionsmehrheit entgegen seinem Vorschlag auf ein der gemeinrechtlichen superficies vergleichbares Rechtsinstitut nicht gänzlich verzichten wollte<sup>58</sup>).

Forderungen zu einer gesetzlichen Neuregelung des Erbbaurechts wurden schon vor dem Ersten Weltkrieg laut, etwa auf dem Deutschen Juristentag von 1912, auf dem mehrere Redner, unter anderem Paul Oertmann, forderten, die Kreditfähigkeit des Erbbaurechts zu verbessern. Oertmann regte hierfür ein Spezialgesetz außerhalb des BGB an, das die BGB-Regelungen nicht verdrängen, sondern nur ergänzen sollte, weil die Akzeptanz für eine solche Reform dann wesentlich größer wäre als bei einem Eingriff in das BGB selbst<sup>59</sup>). Die Mehr-

<sup>58</sup>) Ursprünglich wollte der Redaktor des Sachenrechts *Johow* keine Bestimmungen zu superficies in das Gesetzbuch aufnehmen. Die Mehrheit in der Kommission entschied sich jedoch schon bei den Vorberatungen für eine Aufnahme, siehe das Protokoll der Sitzung vom 22. 10. 1878, in: *Jakobs – Schubert* (wie Fn 7), Sachenrecht I, 1985, 101 f. *Johow* legte dann 1880 mit seinem Entwurf des BGB-Sachenrechts eine eingehende Abwägung der Gründe für und gegen eine Aufnahme des Rechtsinstituts in die Kodifikation vor, in: *W. Schubert* (Hrsg.), Die Vorlagen der Redaktoren für die erste Kommission zur Ausarbeitung des Entwurfs eines Bürgerlichen Gesetzbuches, Bd 3.2 (Sachenrecht/Teil 2), 1982, 1085 ff. *Johow* weist hier auf verschiedene Anhaltspunkte hin, wonach die superficies nur noch geringe praktische Bedeutung haben, bejaht schließlich aber (infolge der Vorentscheidung der Kommission) doch ein rechtliches Bedürfnis für ein derartiges Rechtsinstitut.

<sup>59</sup>) *P. Oertmann*, Beleihungsfähigkeit von Erbbaurechten (Beiträge zu den Verhandlungen des 31. Deutschen Juristentages), in: DJZ 1912, Sp 1035–1041, hier 1035 f. Zur breiten und kontro-

heit auf dem Juristentag folgte ihm in dieser Ansicht. Im gleichen Jahr wurde in Österreich das Erbbaurecht (hier Baurecht genannt) eingeführt, und zwar als Spezialgesetz außerhalb des Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuchs, wobei man darauf bedacht war, die zwischenzeitlich laut gewordene Kritik an den rudimentären Regelungen des deutschen BGB zu berücksichtigen<sup>60</sup>). Auch der deutsche Gesetzgeber reagierte auf die Reformforderungen. So wurde schon während des Ersten Weltkriegs im Reichswirtschaftsamt der Entwurf eines Reichsgesetzes über das Erbbaurecht ausgearbeitet, der im Frühjahr 1918 veröffentlicht wurde<sup>61</sup>). Mit diesem Entwurf sollten die BGB-Erbbaurechtsregelungen nicht nur spezialgesetzlich ergänzt, sondern vollständig ersetzt werden. Auch die mit dem Erbbaurecht verknüpfte Zwecksetzung war nun eine andere, als sie noch die BGB-Verfasser verfolgt hatten. Während diese den verbliebenen Anwendungsbereich als gering einstufen und insbesondere auf die herkömmlichen Kellerrechte als praktisch wichtigen Anwendungsfall verwiesen, verfolgte man mit dem neuen Entwurf dezidiert den Zweck, das Erbbaurecht für die Praxis attraktiver zu machen und insbesondere zur Förderung des Wohnungsbaus einzusetzen<sup>62</sup>).

Dieser Entwurf wurde dann mit nur marginalen Änderungen nach der Revolution vom provisorischen Rat der Volksbeauftragten im Januar 1919 im Verordnungswege in Kraft gesetzt und gleichzeitig die Bestimmungen zum Erbbaurecht im BGB aufgehoben<sup>63</sup>). Das war die erste größere Veränderung, die die Kodifikation seit ihrem Inkrafttreten erfuhr. Tatsächlich beschritt mal also nicht den von Oertmann und anderen angeregten Weg einer bloß ergänzenden Spezialregelung, sondern entschied sich für eine komplette Ersetzung der einschlägigen BGB-Regelungen. Warum aber hat man die Neuregelung nicht in das BGB integriert, sondern im Wege eines Spezialgesetzes erlassen und damit dieses sachenrechtliche Rechtsinstitut bis heute zumindest formal von der Kodifikation abgekoppelt, denn eine Rückführung ins BGB hat nie stattgefunden? Einen Grund wird man darin zu suchen haben, dass es der provisorischen neuen Regierung in der damaligen Situation kurz nach Kriegsende darum ging, möglichst schnell und umfassend eine praktikable rechtliche Grundlage für den Einsatz des Erbbau-

---

versen Diskussion um eine Reform der BGB-Erbbaurechtsbestimmungen vor dem Ersten Weltkrieg siehe *D. Schiwiek*, Das Erbbaurecht. Ein Beitrag zur Dogmengeschichte, 1969, 155 ff; *H.-G. Knothe*, Das Erbbaurecht. Eine rechtsdogmatische und rechtspolitische Untersuchung, 1987, 67 ff.

<sup>60</sup>) Gesetz vom 26. 4. 1912; hierzu und zur damaligen Diskussion in Österreich *Knothe* (wie Fn 59), 85.

<sup>61</sup>) Entwurf eines Reichsgesetzes über das Erbbaurecht, in: Deutscher Reichs-Anzeiger vom 3. 5. 1918 (Nr 104); auch in: Jahrbuch der Bodenreform 14 (1918), 207 ff.

<sup>62</sup>) Vgl die Ausführungen von *Johow* (wie Fn 58), 1090 f, zu der mit den Regelungen zum Erbbaurecht im BGB verfolgten Zwecksetzung und insbesondere zu den Kellerrechten als verbliebenem Anwendungsbereich der superficies. Diese Sonderrechte bestanden nicht an Kellern unter einem Gebäude, sondern an nicht mit einem Gebäude verbundenen Kellern (meist gewerblich genutzte Felsenkeller) auf fremden Grundstücken. Über die mit dem Erbbaurechtsentwurf von 1918 verknüpften Zwecke geben die Erläuterungen zu dem Entwurf Auskunft, in: Jahrbuch der Bodenreform 14 (1918), 216. Demnach wollte man durch die Hebung der Marktgängigkeit und Beleihungsfähigkeit der Erbbaurechte Missstände im Boden- und Wohnwesen bekämpfen.

<sup>63</sup>) Verordnung über das Erbbaurecht vom 15. 1. 1919, RGBI 72. Durch das von der verfassunggebenden Nationalversammlung erlassene Übergangsgesetz vom 4. März 1919 (RGBI 285) blieben die vom Rat der Volksbeauftragten erlassenen Verordnungen in Kraft, sofern die Nationalversammlung nicht ihre Aufhebung beschloss.

rechts zur Linderung der Wohnungsnot zu schaffen. Das zeigt sich auch an der am gleichen Tage ergangenen Verordnung „zur Behebung der dringendsten Wohnungsnot“, durch die sogenannte Bezirkswohnungskommissare weitreichende Enteignungsbefugnisse zur Beschaffung von Bauland für Wohnraum erhielten<sup>64</sup>). Insofern war es ein Glücksfall für die neue Regierung, dass man auf den während des Krieges erarbeiteten, ausführlich begründeten und bereits öffentlich diskutierten Entwurf zurückgreifen konnte, wodurch der Weg einer ersetzenden Spezialgesetzgebung vorgezeichnet war. Auch vom Umfang her wäre die Erbbaurechtsverordnung nur schwer in das BGB integrierbar gewesen, denn die Neuregelung umfasste 39 zum Teil recht umfangreiche Paragraphen gegenüber den bisherigen sechs knappen Paragraphen im BGB.

Die erhoffte Attraktivität des Erbbaurechts in der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass die Möglichkeit zur Begründung von Wohnungseigentum in Deutschland erst nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffen wurde und das früher in einzelnen Regionen Deutschlands verbreitete Stockwerkseigentum mit Inkrafttreten des BGB nicht mehr neu begründet werden konnte<sup>65</sup>). Insgesamt blieb die Verbreitung des Erbbaurechts aber in der Weimarer Republik hinter den Erwartungen zurück und nach dem Zweiten Weltkrieg setzte man eher auf andere Instrumente, wie etwa das 1951 ebenfalls im Wege der Spezialgesetzgebung eingeführte Wohnungseigentum, das von den BGB-Redaktoren noch dezidiert abgelehnt worden war<sup>66</sup>).

## 2. Heimstättenrecht

Die Weimarer Nationalversammlung wies einen weiteren Weg, um die Wohnungsnot mit einem neuen Rechtsinstitut zu bekämpfen. Artikel 155 der Weimarer Reichsverfassung verhiess: „Die Verteilung und Nutzung des Bodens wird von Staats wegen in einer Weise überwacht, die Mißbrauch verhütet und dem Ziele zustrebt, jedem Deutschen eine gesunde Wohnung und allen deutschen Familien, besonders den kinderreichen, eine ihren Bedürfnissen entsprechende Wohn- und Wirtschaftsheimstätte zu sichern. Kriegsteilnehmer sind bei dem zu schaffenden Heimstättenrecht besonders zu berücksichtigen.“ Wichtigstes Instrument zur Umsetzung dieses Zieles waren die durch das Reichsheimstättengesetz von 1920 geschaffenen Wohn- und Wirtschaftsheimstätten<sup>67</sup>). Auch hier hatte es entsprechende Überlegungen bereits vor dem Ersten Weltkrieg im Zuge der Bodenreformbewegung gegeben, die im Krieg in einer Resolution des Reichstags mündeten, die Regierung möge ein Gesetz über „Kriegerheimstätten“ vorbereiten; außerdem konnte der Gesetzgeber auf legislative Vorbilder in Frankreich und der Schweiz aus der Zeit vor dem Krieg zurückgreifen<sup>68</sup>).

<sup>64</sup>) Verordnung über die Behebung der dringendsten Wohnungsnot vom 15. 1. 1919, RGBI 69.

<sup>65</sup>) Zum Stockwerkseigentum siehe Art 182 EGBGB.

<sup>66</sup>) Gesetz über das Wohnungseigentum und das Dauerwohnrecht vom 15. 3. 1951, BGBl I 175. Statistische Angaben zur Verbreitung des Erbbaurechts in der Weimarer Zeit bei *Schiwek* (wie Fn 59), 173 f, und *Knothe* (wie Fn 59), 91 f.

<sup>67</sup>) Reichsheimstättengesetz vom 10. 5. 1920, RGBI 962.

<sup>68</sup>) Zu der Heimstättengesetzgebung in Frankreich und der Schweiz sowie den Überlegungen der Bodenreformer im Deutschen Reich vor und im Ersten Weltkrieg siehe *J. W. Hedemann*, *Die Fortschritte des Zivilrechts im XIX. Jahrhundert*, Teil II/1, 1930, 153 ff, 319 ff; *H. Krüger*, *Reichsheimstättengesetz vom 10. Mai 1920*, 2. Aufl 1927, 13 ff. Die Resolution des Reichstags erging am



Die Grundstücke für die Heimstätten sollten von der öffentlichen Hand oder gemeinnützigen Unternehmen bevorzugt an Kriegsheimkehrer und kinderreiche Familien ausgegeben werden, und zwar entweder als Wohnheimstätten bestehend aus Einfamilienhäusern mit Nutzgarten oder als kleine landwirtschaftliche Anwesen (sogenannte Wirtschaftsheimstätten). Der Heimstatter erwarb zwar Eigentum, dieses war aber im Vergleich zum normalen Eigentumserwerb nach dem BGB zahlreichen Beschränkungen unterworfen. Belastungen und Teilungen durften nur mit Zustimmung des Ausgebers, also der öffentlichen Hand, erfolgen, die unter bestimmten Voraussetzungen auch einen Heimfallanspruch hatte sowie im Falle der Veräußerung ein Vorkaufsrecht. Die Zwangsvollstreckung in den Grundbesitz wegen persönlicher Forderungen gegen den Heimstatter war ausgeschlossen.

In der zeitgenössischen Literatur wurde daher auch von einem Wiederanknüpfen an das gemeinrechtliche Modell des Ober- und Untereigentums unter sozialen statt feudalen Vorzeichen gesprochen<sup>69</sup>). Mit dem absoluten Eigentumsbegriff der Kodifikation war dieses Rechtsinstitut in der Tat kaum vereinbar, das deshalb fast zwangsläufig spezialgesetzlich geregelt werden musste. Dadurch konnte man zwar die innere Folgerichtigkeit der Kodifikation, nicht aber die der Rechtsordnung als solche bewahren. Die Rückverweise des Reichsheimstättengesetzes auf die Regelungen des BGB konnten dies nur unzulänglich übertünchen. So wurde etwa die Verweisung, wonach die Vorschriften des BGB über die Belastung eines Grundstücks entsprechend gelten sollen und die Heimstätteneigenschaft als Belastung an erster Rangstelle im Grundbuch einzutragen sei, der komplexen Rechtsnatur dieses Rechtsinstituts, wie sie sich etwa in dem für eine bloße Belastung untypischen Heimfallanspruch zeigt, nur unzureichend gerecht<sup>70</sup>). Auch sonst weicht die Reichsheimstättengesetzgebung vielfach vom Modell des BGB ab, etwa wenn bei der Ausübung des Vorkaufsrechts durch den Ausgeber der zwischenzeitliche Wertzuwachs dem Heimstatter nicht zu vergüten ist<sup>71</sup>).

Wie beim Erbbaurecht blieb die tatsächliche Verbreitung dieses Rechtsinstituts hinter den in der Weimarer Republik damit geknüpften Erwartungen zurück<sup>72</sup>). 1993 wurde das Reichsheimstättengesetz schließlich ersatzlos aufgehoben<sup>73</sup>). Der Gesetzgeber sah wegen der mittlerweile bestehenden anderen Formen der Förderung von Wohneigentum „kein Bedürfnis mehr“ für dieses Rechtsinstitut.

#### IV. Fazit

Augenscheinlich hat der Gesetzgeber in den ersten Jahrzehnten nach Inkrafttreten des BGB auf Reformbedarf nicht im Rahmen der Kodifikation selbst, sondern durch gesonderte Einzelgesetzgebung reagiert. Das war eine Entwicklung, die vereinzelt schon

---

24. 5. 1916. Vor dem Reichsgesetz vom 19. 5. 1920 hatten bereits die Länder Braunschweig (1918) und Sachsen-Meiningen (1919) Heimstättengesetze erlassen.

<sup>69</sup>) Hedemann (wie Fn 68), 158, 388.

<sup>70</sup>) §§ 4f Reichsheimstättengesetz.

<sup>71</sup>) § 15 Reichsheimstättengesetz im Gegensatz zu § 505 Abs 2 BGB.

<sup>72</sup>) So sprach etwa Hedemann (wie Fn 68), 157, 366, aus der Perspektive des Jahres 1930 von der „tiefen Tragik“, dass die Ergebnisse bislang „erschreckend gering gewesen“ seien und „das ganze Werk nicht recht vorwärts gekommen“ sei. Einige Jahre später konstatierte auch F. Wieacker, *Bodenrecht*, 1938, 251, dass die tatsächliche Verbreitung der Heimstätten „ziemlich gering“ sei.

<sup>73</sup>) Gesetz zur Aufhebung des Reichsheimstättengesetzes vom 17. 6. 1993, BGBl I 912.

im Ersten Weltkrieg einsetzte, der aber seit dem Kriegsende in verschiedenen Materien (Arbeitsrecht, Mietrecht, Grundstücksrecht) eine besondere Dynamik zuwuchs. Für diese Entwicklung lassen sich materienübergreifend verschiedene Gründe ausmachen: der oftmals dringende Handlungsbedarf, dem man außerhalb der Kodifikation schneller und passgenauer begegnen zu können glaubte, der damit einhergehende provisorische Charakter vieler Regelungen, die anders als die Kodifikation den Rechtszustand nicht dauerhaft festschreiben, sondern nur vorübergehend überlagern sollten, und die starke Durchmischung privatrechtlicher mit öffentlich-rechtlichen Instrumenten, die für eine zusammenhängende Regelung in einer reinen Privatrechtskodifikation untauglich waren. Besonders im Mietrecht ging damit eine Auflösung des reichseinheitlichen Rechtszustandes einher, wie ihn die Kodifikation verkörperte, zugunsten einer auch für den Spezialisten kaum noch zu überblickenden starken Auffächerung in je nach Land und Kommune unterschiedliche Regelungen auf dem Ordnungswege.

Lag hierin ein Verrat am Kodifikationsideal des BGB-Gesetzgebers? Einerseits sahen wir, dass die Kodifikatoren keineswegs auf das Gesetzbuch als alleinige Privatrechtsquelle setzten und eine begleitende Spezialgesetzgebung für politisch umstrittene oder dogmatisch unausgegrenzte Materien ebenso mit einplanten wie eine Delegation einzelner Regelungsgegenstände an die Landesgesetzgebung. Insofern war der Weg, den die Privatrechtsgesetzgebung nach 1918 nahm, im Ausgangspunkt nicht gänzlich anders, als es die BGB-Verfasser vorausgesehen und in ihr Konzept mit aufgenommen hatten. Zu einem ungeahnten Problem für die Kodifikation und letztlich für das gesamte Privatrecht wurde die Entwicklung aber dann, als die spezialgesetzlichen Provisorien nicht nur in ihrem Umfang immer mehr answollen, sondern nolens volens zu Dauerlösungen wurden, die sich auch in ihren dogmatischen Strukturen und Prinzipien nicht länger der Kodifikation unterordneten, sondern ein immer autonomeres Eigenleben entfalteten. So kam es auch zu immer zahlreicheren Durchbrechungen der Privatautonomie und damit einer Abkehr von dem formalen Verständnis der Vertragsfreiheit, wie es der Kodifikation zugrunde lag<sup>74</sup>).

Die politischen und sozialen Rahmenbedingungen der Weimarer Zeit waren nicht dazu angetan, diesem Prozess Einhalt zu gebieten, auch wenn es an Forderungen in dieser Richtung nicht gefehlt hat. Besonders weitgehend ließ sich diese Entwicklung im Arbeitsrecht beobachten. Wie wir sahen, hat es in der Weimarer Zeit auch nicht an Versuchen gefehlt, das Arbeitsrecht wiederum einem selbständigen Kodifikationsideal zu unterwerfen und entweder umfassend in einem Arbeitsgesetzbuch oder zumindest individualvertraglich in einem Arbeitsvertragsgesetz zu regeln. Geglückt ist das trotz zahlreicher Anläufe bekanntlich weder dem Weimarer Gesetzgeber noch dem, unter sehr viel günstigeren Rahmenbedingungen agierenden, Gesetzgeber der Bundesrepublik. Tatsächlich ist es nur im Wohnraummietrecht, und auch dort nur partiell, späteren deutschen Gesetzgebern geglückt, den geschilderten Prozess umzukehren zugunsten einer Reintegration der verselbständigten Materien in das BGB. Auch im Gesetzbuch hat das Wohnraummietrecht aber einen Grad von Komplexität, kasuis-

<sup>74</sup>) Zu dieser Entwicklung *Nörr* (wie Fn 30), 42 ff; *J. Schröder*, Kollektivistische Theorien und Privatrecht in der Weimarer Republik am Beispiel der Vertragsfreiheit, in: *K. W. Nörr – B. Schefold – F. Tenbruck* (Hrsg), Geisteswissenschaften zwischen Kaiserreich und Republik, 1994, 335–359, hier 338.

tischer Ausdifferenzierung und mangelnder dogmatischer Stringenz angenommen, der dem spezialgesetzlichen Rechtszustand kaum hinterhersteht, so dass man insoweit eher von einem Pyrrhus-Sieg der Kodifikation über die Spezialgesetzgebung reden muss.

## **V. Abstract**

*In the first decades after the German Civil Code (BGB) came into force, legal reforms did not amend the codification itself but were introduced by special legislation. This development gained a specific dynamic after World War I especially in employment law, tenancy law and land law. It had several reasons: a need for immediate reform which could be satisfied more easily and faster by special legislation, the provisional character of such legislation, which – unlike the codification – was not intended to establish permanent law, and finally a mix of private law and public law instruments which were unsuitable for a coherent regulation in a pure private law codification. In fact, the BGB-legislator had foreseen an accompanying special legislation for politically controversial and dogmatically immature matters as well as a delegation of specific matters to state legislation. However, this development became an unexpected problem for the codification and ultimately for the entire private law when the provisional regulations did not only increase more and more, but also changed to permanent law, which was no longer subordinated to the codification, but developed an increasingly autonomous dogmatic life of its own.*