

Franz Hubert

Auswirkungen von Mietrecht
und Kündigungsschutz

Endbericht an die
Kommission Wohnungspolitik
beim Bundesbauministerium
Dezember 1993

Freie Universität Berlin
Institut für Wirtschaftspolitik
und Wirtschaftsgeschichte
Boltzmannstr 20
14 195 Berlin

Tel.: 030 838 6357 / 4903

Fax.: 030 838 4142

email: Franz_Hubert@ccmailer.wiwiss.fu-berlin.de

Inhaltsverzeichnis

1	Kurzfassung	i
2	Auswirkungen von Mietrecht und Kündigungsschutz — die Theorie	1
2.1	Die ökonomische Kritik am gesetzlichen Mieterschutz	1
2.2	Schritte einer empirischen Überprüfung	5
2.3	Freiwillige Verträge	7
3	Kritische Würdigung vorliegender Untersuchungen	12
3.1	Institut Wohnen und Umwelt & Infratest Wirtschaftsforschung	12
	Fragestellung	12
	Datenbasis und Auswertungsmethode	13
	Allgemeine Ergebnisse	14
	Kündigungsschutz	14
	Mieterhöhung	18
	Mieterhöhungsverfahren	21
	Investitionsverhalten	24
3.2	GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung .	27
	Fragestellung	27
	Datenbasis	28
	Allgemeine Ergebnisse	28
	Mieterhöhung	29
	Mieterhöhungsverfahren	32
	Investitionsverhalten	33
3.3	Private Wohnungsvermieter und Wohnungsmarkt	34
	Fragestellung	34

Datenbasis	35
Typologie	36
Vermietungspraxis	37
Investitionsverhalten	38
4 Schlußfolgerungen	41
4.1 Forschungsdefizite	41
4.2 Empfehlungen zur weiteren Forschung	45
5 Literatur	50
6 Anhang	52
6.1 Neuvertrags- und Durchschnittsmieten	52

1 Kurzfassung

Ziel der vorliegenden Studie ist es, (i) den Wissensstand über die Auswirkungen von Mietrecht und Kündigungsschutz anhand von drei empirischen Studien zur Mieterhöhungspraxis, zum Kündigungsverhalten und zum Investitionsverhalten kritisch zu prüfen und (ii) daraus abzuleiten, in welcher Hinsicht ein Fortschreibungs- und Ergänzungsbedarf besteht. Bei diesen Studien handelt es sich um:

Institut Wohnen und Umwelt & Infratest Wirtschaftsforschung

(1979), *Empirische Erforschung der Auswirkungen des Zweiten Wohnraumkündigungsschutzgesetzes*, Gutachten im Auftrag des Bundesbaueministers, Schriftenreihe des BMBau, Bonn,
(im weiteren: 'IWU/Infratest'),

GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung GmbH

(1987), *Auswirkungen des neuen Mietrechts*, Hamburg,
(im weiteren: 'GEWOS'),

Plan-lokal, GEWOS, Niederberger (1989), *Bewirtschaftungspraxis von*

privaten Einzelvermietern, im Auftrag des BMBau (unveröffentlicht) eingegangen in **Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.** (1989), *Private Wohnungsvermieter und Wohnungsmarkt*, Bericht einer unabhängigen Kommission des DVWSR, Bonn,
(im weiteren: 'PGN' bzw. 'DVWSR').

Hintergrund dieser Arbeiten war die kontroverse Beurteilung der Mieterschutzgesetzgebung. Insbesondere von Ökonomen wurde kritisiert, daß die Begrenzung der Mieterhöhung in laufenden Verträgen sowie das Verbot von Kündigungen zwecks Erzielung einer höheren Miete einseitig die Ertragserwartungen der Vermieter beschneide. Dies wiederum vergrößere die Spanne zwischen Neuvertrags- und Bestandsmieten und führe zu einer ineffizienten Nutzung des Wohnungsbestandes. Da die Vermieter sich die niedrigeren Ertragserwartungen während der Laufzeit des Vertrages nicht vollständig durch

höhere Einstiegsmietten von den Mietern kompensieren lassen können, sinke die Attraktivität von Neubauinvestitionen. Die verringerte Bereitschaft zum Mietwohnungsneubau führe langfristig zu einem Angebotsrückgang, womit der gesetzliche Mieterschutz auch den Mietern zum Nachteil gereichen würde. Zur Diskussion stand weniger die logische Richtigkeit dieser Argumentation als vielmehr ihre praktische Relevanz. Ein spürbarer Effekt auf das Angebot ist nur zu erwarten, wenn:

1. Der gesetzliche Mieterschutz die Vertragspraxis tatsächlich ändert — also nicht nur eine ohnehin geübte Praxis festschreibt (bzw. einfach ignoriert wird).
2. Es zu einer Absenkung der Ertragserwartungen kommt, die hinreichend stark ist, so daß sich marginale Anleger aus dem Mietwohnungsmarkt zurückziehen und andere ihr Engagement beschränken.
3. Der Mietsprung bei Neuvermietung hinreichend groß wird, so daß Mieter an sich gewünschte Umzüge unterlassen.

Leider liegen zur Vertragspraxis in einem unregulierten Markt keine empirisch gesicherten Informationen vor. Aus theoretischen Überlegungen alleine können jedoch weder über die Eigenschaften freiwillig ausgehandelter Verträge noch über die Effizienz eines Marktgleichgewichtes eindeutige Schlüsse gezogen werden. Den Untersuchungen der Auswirkungen des Vergleichsmietensystems fehlt damit ein klarer Referenzmaßstab.

IWU/Infratest kommen Anhand der Ergebnisse einer breiten Umfrage über den Zeitraum 1973 bis 1977/78 zu dem Ergebnis, daß die Vermieter durch den gesetzlichen Mieterschutz bei Kündigungen und Mieterhöhungen kaum beschränkt werden. Auffallend ist, wie wenig bekannt die gesetzlichen Regelungen sind und wie häufig Formvorschriften nicht beachtet werden. Es werden daher auch keine Auswirkungen auf das Wohnungsangebot gesehen. Eine kritische Bewertung der Studie zeigt jedoch, daß weder die These von der Unwirksamkeit des Kündigungsschutzes noch die These, daß zwischen den regulierten Mieterhöhungen innerhalb eines Vertrages und den freien Mieterhöhungen bei Neuvermietung kein Unterschied erkennbar sei, in Anbetracht der erhobenen Daten haltbar ist.

Die Studie der GEWOS bezieht sich auf den Zeitraum 1983 bis 1985. Sie kommt zu dem Schluß, daß bei der Neuvermietung ganz erhebliche Mietsprünge realisiert werden. Hinsichtlich der durchschnittlichen Mietsteigerung folgt, „daß die Neuvermietung die treibende Kraft des Mietanstieges ist,“ wohingegen die Mietanpassung bei bestehenden Mietverhältnissen „von fast vernachlässigbarem Einfluß auf die Miethöhe ist“. Die Frage des gesetzlichen Kündigungsschutzes wurde von der GEWOS nicht aufgegriffen. Die Ergebnisse zur Mieterhöhung legen aber nahe, daß das Verbot der Änderungskündigung zum Zweck der Mieterhöhung ebenfalls ‘greift’.

Die von Plan-lokal, GEWOS und Niederberger (PGN) durchgeführten Vermieterbefragungen erbrachten — schon bedingt durch den geringen Umfang und die fehlende Repräsentativität der Stichproben — sehr heterogene Ergebnisse. Die Vermieter übten Kritik an (i) den zu niedrigen Werten der Mietspiegel (insbesondere seien diese nicht in der Lage, den Wert modernisierter Wohnungen zu erfassen; der Abstand zu den Marktmieten sei zu groß), (ii) dem Vorrang, den Mietspiegel spätestens im Gerichtsverfahren erhalten, (iii) ‘überzogenen’ Kündigungsschutzvorschriften und (iv) ‘überzogenen’ formalen Anforderungen. Einige Vermieter gaben an, auf die Schwierigkeiten von Mieterhöhungen nach dem Vergleichsmietensystem mit hohe Einstiegsmietten zu reagieren. Der Bericht der von dem DVWSR eingesetzten Kommission läßt oft nicht erkennen, inwieweit die getroffenen Aussagen sich auf Meinungen der hinzugezogenen Experten oder die Ergebnisse von PGN stützen. Es wird vorgeschlagen, unter den privaten Einzelvermietern zu unterscheiden zwischen: dem ‘versorgungsorientierten Kapitalanleger’, dem ‘überwiegenden Selbstnutzer’ und dem ‘renditeorientierten Kapitalanleger’. Ob diese ‘Typologie’ privater Einzelvermieter bei der Untersuchung der Auswirkungen der Mieterschutzgesetze tatsächlich hilfreich ist, bleibt offen — und ist durchaus zu bezweifeln. Die Schlüsse der DVWSR-Kommission, daß es im Interesse der privaten Einzelvermieter wäre, die Umlage von Modernisierungskosten abzuschaffen und den Mietspiegel zum vorrangigen Begründungsmittel einer Mietanhebung zu machen, stehen teilweise in Widerspruch zu den Resultaten von PGN.

Die begutachteten Untersuchungen lassen schon aus methodischen Gründen viele Fragen zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mieterschutzes offen. Selbst als Bestandsaufnahme der derzeitigen Vermietungspraxis sind sie nur bedingt aussagekräftig. Von einer Fortschreibung der bisherigen Arbeiten entlang der von IWU/Infratest, GEWOS und PGN/DVWSR vorgegebenen Linie sind jedoch kaum neue Erkenntnisse hinsichtlich der Auswirkungen von Vergleichsmietenregelung und Kündigungsschutz zu erwarten.

Zur Ergänzung der Bestandsaufnahme über die derzeitigen Vermietungspraxis sollte eine Analyse der zeitlichen Entwicklung von Altvertragsmieten, Neuvertragsmieten und Vergleichsmieten sowie deren Rückwirkungen auf die Mobilität höchste Priorität genießen. Bereits eine grobe Auswertung der jährlichen Preisspiegel des Rings Deutscher Makler und der Angaben des Statistischen Bundesamtes ergibt Hinweise darauf, daß sich die jeweilige Lage am Wohnungsmarkt nur in den Neuvertragsmieten ausdrückt. Die durchschnittlichen Mieten sind real in den letzten zwei Jahrzehnten nahezu konstant geblieben. Es wäre daher zu prüfen, in welchem Ausmaß Mieterhöhungen durch die Vergleichsmiete begrenzt wurden. Hierfür könnten die Daten der 1% Stichproben sowie des sozioökonomischen Panels ausgewertet werden. Die Ansprüche an Methoden und statistische Verfahren wären im Vergleich zu den genannten Arbeiten deutlich anzuheben.

Hinsichtlich der Bindungswirkung des gesetzlichen Mieterschutzes kann aufgrund theoretischer Forschungsdefizite und den Schwierigkeiten empirischer Vergleiche nicht mit schnellen Ergebnissen gerechnet werden. Als erster Schritt bietet es sich an, durch eine Literaturrecherche Arbeiten über Länder mit liberalerem Mietrecht auszuwerten, um empirisch fundierte Einsichten in die Vertragspraxis bei Fehlen eines gesetzlichen Mieterschutzes zu erhalten. Von besonderem Interesse wäre Informationen über Mietrecht und Vermietungspraxis in der Schweiz, die über einen großen gut funktionierenden Mietwohnungsmarkt verfügt.

Hinsichtlich der Angebotsreaktionen besteht aufgrund der Vielfalt der Einflußfaktoren wenig Aussicht, eventuelle Effekte der Mieterschutzgesetzgebung anhand der Gesamtinvestitionen im Mietwohnungssektor zu quantifizieren. Es wird daher empfohlen, Substitutionsprozesse zwischen Mietwohnungen

und vermieteten Eigentumswohnungen — sowohl im Neubau als auch im Bestand zu analysieren. Der gesetzliche Kündigungsschutz ist bei vermieteten Eigentumswohnungen faktisch ausgedünnt, da an die Stelle der Änderungskündigung die Veräußerung an potentielle Selbstnutzer treten kann. Zugleich können eventuelle Verschiebungen in diesem Bereich nicht auf Baukosten, steuerliche Unterschiede, Inflationserwartungen oder die Einschätzungen der langfristigen Wohnraumnachfrage zurückgeführt werden.

2 Auswirkungen von Mietrecht und Kündigungsschutz — die Theorie

Die drei wichtigsten Elemente der 1971 eingeführten Mieterschutzgesetzgebung sind:

- Der asymmetrische Kündigungsschutz, der Kündigungen des Vermieters vom Nachweis eines ‘berechtigten Interesses’ abhängig macht und sogenannte ‘Änderungskündigungen’ zum Zweck der Mieterhöhung ausschließt. Damit sind auch Kündigungen wegen ‘allgemeinen Mißstimmigkeiten’ oder Dritten gegenüber nicht beweisbaren Vertragsverletzungen rechtlich nicht durchsetzbar.
- Das Vergleichsmietensystem, mit dem die Mieterhöhungen in laufenden Verträgen auf das am Markt für vergleichbare Wohnungen übliche Niveau beschränkt werden. Dies schließt Mieterhöhungen aus, die:
 - sich an den momentanen Neuabschlüssen (‘Marktmieten’) orientieren,
 - sich auf die Inflation oder gestiegene Bewirtschaftungskosten berufen,
 - in der Person des Mieters begründet sind.
- Die Einhaltung von Fristen und Formvorschriften.

Private Vereinbarungen können die gesetzlichen Bestimmungen nur zu Gunsten des Mieters abwandeln.

2.1 Die ökonomische Kritik am gesetzlichen Mieterschutz

Die traditionelle ökonomische Kritik an den gesetzlichen Mieterschutz beruht auf der Annahme, daß die in einem laufenden Vertrag gesetzlich zulässige

Miete in der Regel unter der bei einer Neuvermietung erzielbaren Miete liegen wird.¹ Dies hat eine Reihe von Gründen:

- Die sogenannte ‘Vergleichsmiete’ schließt schon aufgrund ihrer Ermittlung als Durchschnitt immer auch ältere Bestandsmieten (seit 1983 die in den letzten drei Jahren abgeschlossenen oder angepassten Mieten) ein.
- Die Verfahren der Ermittlung der Vergleichsmiete, sowie die formalen Anforderungen an die Mieterhöhungsverfahren führen dazu, daß die laufenden Mieten nur mit Verzögerungen an die Vergleichsmiete angepaßt werden können.
- Das Verbot der Änderungskündigung verwehrt es dem Vermieter besonders günstige Marktlagen oder Einzelangebote auszunutzen.

Je nach Marktanspannung und Inflation werden daher die aus dem Mietvertrag für die Zukunft erwarteten Erträge durch diese Restriktionen beschnitten. Die Vermieter werden versuchen diesen antizipierten Ertragsverlust durch höhere Einstiegsmietten zu kompensieren. Grundsätzlich erhöht der asymmetrische Kündigungsschutz, wie auch die Aussicht auf vergleichsweise niedrigere Mieten in der Zukunft, den Nutzen der Mieter und damit auch ihre Zahlungsbereitschaft. Die erzielbaren Anfangsmieten werden daher höher sein als bei einem Vertrag, der diese Klauseln nicht enthält. Ist der Nutzen des asymmetrischen Kündigungsschutzes und der Begrenzung von Mieterhöhungen auf seiten des Mieters größer als die Nachteile des Vermieters, würden auch ohne eine gesetzliche Verpflichtung langfristige Verträge mit Kündigungsschutz freiwillig abgeschlossen werden. Für solche Vermieter-Mieter Beziehungen wären die Vorschriften der Mieterschutzgesetze insofern nicht bindend, als daß ähnliche Regelungen auch ohne einen gesetzlichen Zwang auf privater Basis zustande kämen.²

¹Siehe z.B. Eekhoff (1981)

²Gelegentlich wird die Möglichkeit des vertraglichen Kündigungsschutzes mit dem Verweis auf eine angebliche Inkompetenz der Mieter bei der Beurteilung von Risiken bezweifelt (Niederberger 1985). Aus der Inkompetenz alleine folgt allerdings nicht, daß sich die Haus-

Für andere Vermieter–Mieter Beziehungen werden die Vorteile der Regelungen auf der Mieterseite, die Nachteile auf der Vermieterseite nicht ausgeglichen. So ist zum Beispiel der Vorteil vergleichsweise niedriger Mieten in späteren Jahren für den Mieter unsicher, da er nur dann in Anspruch genommen werden kann, wenn kein Umzug erfolgt. Mobile Mieter werden die höheren Anfangsmieten nur ungern für einen unsicheren späteren Vorteil in Kauf nehmen. Die Mieter können sich auch nicht beliebig verschulden. Daher ist es für junge Haushalte, die mit einem steigenden Einkommen rechnen, wenig attraktiv, sich mit hohen Anfangsmieten niedrige Mieten in der Zukunft zu ‘erkaufen’.³ In diesen Fällen wird es dem Vermieter nicht möglich sein die späteren Nachteile durch einen entsprechenden Aufschlag auf die Anfangsmiete vollständig zu kompensieren.⁴

Als Primäreffekt werden die Vermögenswerte — also die Marktwerte für vermietete Wohnimmobilien — sinken, bis sich für die niedrigeren Ertragsersparungen wieder die marktübliche Rentabilität hergestellt hat. Dies kann eine Vielfalt von Reaktionen hervorrufen, von denen die wichtigsten sind:

- Anbieter, denen dies möglich ist, nutzen ihren Wohnraum selbst oder wechseln zu Eigentumsformen (‘Eigentumswohnungen’), bei denen die Option des Verkaufs an Selbstnutzer besteht.
- Da sich die Kosten der Herstellung der Vermögenswerte nicht ändern, wird (*ceteris paribus*) der Neubau reduziert, bis die Rentabilität der

halte gegen Risiken zuwenig absichern — also ein vertraglicher Kündigungsschutz aufgrund mangelnder Nachfrage nicht zustande kommt. Verbraucherschützer kritisieren des öfteren, daß viele Haushalte in Deutschland überversichert sind. Es ist auch nicht einzusehen, wie so jemand, dem man zutraut, daß er seinen Hausrat gegen ein sehr heterogenes Spektrum von Risiken richtig versichern kann, angeblich nicht in der Lage ist, ähnliches hinsichtlich der Kosten und Unannehmlichkeiten eines Umzugs zu tun.

³Der Umkehrschluß, daß diese Option für ältere Haushalte mit stagnierenden oder sinkenden Einkommenserwartungen deshalb interessant sein müßte, ist nur bedingt richtig. Statt mit hohen Anfangsmieten für niedrige Mieten in der Zukunft zu bezahlen, könnten in der Anfangsphase Ersparnisse gebildet werden, aus denen eine im Zeitablauf gleichbleibende Miete später ‘bezuschußt’ wird.

⁴Entsprechende Überlegungen lassen sich auch für den Kündigungsschutz anstellen (Eekhoff 1981, Homburg 1993).

Neubauinvestitionen bei insgesamt geringerem Angebot durch höhere Mieten wieder hergestellt ist.

- Erschwerte Kündigungsmöglichkeiten verschärfen und verändern die Kriterien der Mieterauswahl. Mieter, die zu Zweifeln an ihrer Vertragserfüllung Anlaß bieten, oder solche, die sich das geltende Recht besser zunutze machen können, werden stärker ausgegrenzt, da es im Konfliktfall schwerer ist, sich von ihnen wieder zu trennen.⁵
- Ist der Wohnungsmarkt angespannt (oder die Inflationsrate hoch) und daher der Abstand zwischen Neuvertragsmieten und Bestandsmieten groß, so:
 - verzichten Mieter auf an sich gewünschte Umzüge, da sie hierdurch den Vorteil niedriger Altmieten verlieren würden.⁶ Diese Fehlallokation innerhalb des (preisregulierten) Wohnraumbestandes hat Rückwirkungen auf die freien Neuvertragsmieten.⁷
 - verlieren die Vermieter das Interesse an einer Fortführung des Mietverhältnisses, da sie bei Neuvermietung höherer Mieteinnahmen — bei Verkauf mit Leerstand einen höheren Erlöses — erzielen können. Die Folgen können von echtem oder vorgetäushtem Eigenbedarf über fehlendes Interesse an Reparaturen bis hin zu Entmietungsschikanen reichen.

Selbstverständlich wird die Angebotsentscheidung neben dem Mietrecht auch von vielen anderen Faktoren bestimmt — etwa den Bau- und Kapitalkosten, der Besteuerung, den Inflationserwartungen, der Einschätzung langfristiger Nachfrageentwicklung etc. Reaktionen sind daher immer nur von sogenannten ‘marginalen’ Anbietern zu erwarten — solchen, die ohnehin pessimistische Ertragserwartungen für den Mietwohnungsbereich hatten, von den steuerlichen Regelungen weniger begünstigt sind oder eine besondere Aversion gegen mögliche Konflikte und Rechtsstreitigkeiten haben.

⁵Siehe hierzu zu Hubert & Tomann (1991), Echter & Brühl (1984) sowie BfLR (1990).

⁶Hubert (1990).

⁷Siehe Hubert (1993c).

2.2 Schritte einer empirischen Überprüfung

Die Möglichkeit einer freiwilligen Vereinbarung von Kündigungsschutz und Mieterhöhungsbeschränkungen — wie dies im Bereich der Gewerbemietverträge durchaus üblich ist — erschwert die empirische Überprüfung der Auswirkungen des gesetzlichen Mieterschutzes erheblich. Es ist zum Beispiel nicht zulässig, aus der Beobachtung, daß die Mieten in laufenden Verträgen den ‘Marktmieten’ bei Neuabschlüssen hinterherhinken (siehe Abschnitt 4), zu folgern, daß hier eine Auswirkung des Vergleichsmietensystems vorliegt. Ein relatives Absinken der Miete mit zunehmender Vertragsdauer wurde auch in Staaten der USA beobachtet, in denen weitgehende Vertragsfreiheit auf den Mietwohnungsmärkten herrscht.⁸ Zunächst muß festgestellt werden, in welchem Umfang der gesetzliche Kündigungsschutz — sowie die ihn absichernde Vergleichsmietenregelung — lediglich an die Stelle vergleichbarer Vereinbarungen der Privaten tritt. Die Kernfrage aus theoretischer Sicht ist daher:

- A. Welche vertraglichen Vereinbarungen würden ohne die gesetzlichen Vorschriften hinsichtlich des Kündigungsschutzes und der Mieterhöhungen getroffen werden? Welche Differenzen ergeben sich zu dem derzeitigen Mietrecht?

Auf der Ebene der praktischen Umsetzung der Regulierung (Implementation) stellt sich weiter die Frage:

- B. Inwieweit wird das Gesetz zur Kenntnis genommen und tatsächlich befolgt?

Nur in dem Maße, wie die gesetzlichen Vertragsvorgaben von den ohnehin angestrebten Verträgen abweichen und auch tatsächlich umgesetzt werden, sind Auswirkungen zu erwarten, die in empirischen Untersuchungen zu quantifizieren wären. Dabei stehen die folgenden Einzelfragen im Vordergrund:

1. Hat die Vergleichsmietenregelung in Verbindung mit dem Verbot von Änderungskündigungen dazu geführt, daß sich eine Differenz von Neu-

⁸Siehe etwa Börsch-Supan (1986), Guasch & Marshall (1987).

- vertragsmieten und Mieten in bestehenden Verträgen gebildet bzw. vergrößert hat?
2. Hat der gesetzliche Kündigungsschutz dazu geführt, daß weniger Kündigungen ausgesprochen wurden. Wenn ja, welche Vermietergruppen und welche Kündigungstatbestände sind besonders betroffen?
 3. Haben sich die von den Vermietern angewendeten Kriterien bei der Mieterauswahl geändert? Wer ist davon nachteilig betroffen?
 4. Haben diese Veränderungen in der Vermietungspraxis — dazu geführt, daß sich die Erträge bzw. die Ertragsersparungen der Investoren so stark gesenkt haben, daß sich in spürbarem Umfang marginale Investoren aus dem Neubau zurückziehen und andere ihr Engagement einschränken? ⁹

Bei der Auswertung der Erfahrungen ist weiter darauf zu achten, daß gesetzliche ebenso wie freiwillige Beschränkungen hinsichtlich der Mieterhöhung in laufenden Verträgen bzw. das Verbot von Änderungskündigungen u.U. nur in bestimmten Marktlagen ‘spürbar’ werden. In Zeiten eines entspannten Wohnungsmarktes und einer geringen Inflationsrate werden zum Beispiel die Restriktionen der derzeitigen Mieterschutzgesetze kaum bindend sein.

Die größte Schwierigkeit für die empirische Untersuchung der Auswirkungen des gesetzlichen Mieterschutzes besteht darin, daß die Informationen über die derzeitige Vertragspraxis nicht mit entsprechenden Informationen über das Ergebnis bei freier Vertragswahl verglichen werden können. Ersatzweise werden daher im nächsten Abschnitt einige der theoretischen Überlegungen zur Vertragswahl in einem unregulierten Markt skizziert.

⁹Angesichts der im Vergleichsmietensystem vorgesehenen Umlegung von Modernisierungskosten in Höhe von 11% (vormals 14%) hängt die Rentabilität der Bestandsinvestitionen stark vom jeweiligen Zinssatz ab.

2.3 Freiwillige Verträge

Ohne gesetzliche Normierung steht es den Vertragspartnern frei, die für die individuellen Umstände jeweils günstigste Lösung zu suchen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß nicht alle wünschenswerten Klauseln auch praktisch umgesetzt werden können, da der Komplexität von Verträgen in der Praxis Grenzen gesetzt sind.

Leider können die Eigenschaften optimaler freiwilliger Verträge aus theoretischen Überlegungen alleine nicht eindeutig abgeleitet werden. Dennoch lassen sich einige Einflußfaktoren und Zielkonflikte herausarbeiten.

Mobilitätskosten. Ein wichtiger Faktor der Vertragswahl sind die Mobilitätskosten des Mieters. Ein Mieter, der starke Bindungen an eine Wohnung eingehen möchte, hat ein Interesse an einem langfristigen Vertrag. Er muß sich gegen eine ungewollte Kündigung ebenso schützen, wie gegen Mieterhöhungen, die seine geringe Flexibilität ausnutzen. In dieser Hinsicht geht es einem Wohnungsmieter genauso wie einem gewerblichen Mieter, der größere objektspezifische Investitionen durchführen möchte (Ausbauten etc.). Ohne einen langfristige Vertrag laufen beide Gefahr, in der Zukunft durch Kündigungsdrohung und willkürliche Mieterhöhungen ausgebeutet zu werden. Mobile Haushalte sind auf solche vertraglichen Zusicherungen weniger angewiesen, da sie den Vermieter leicht wechseln können, wenn ihnen das gebotene Preis/Leistungs-Verhältnis einmal nicht mehr zusagt.

Kreditbeschränkungen. Wird ein langfristiger Vertrag angestrebt, müssen sich beide Seiten auf ein bestimmtes Zeitprofil der Zahlungen einigen. Könnten Mieter und Vermieter auf perfekten Kapitalmärkte beliebig sparen und Kredite aufnehmen, wäre die zeitliche Struktur der Mietzahlungen irrelevant. Faktisch sind jedoch beide Marktseiten mit Kreditbeschränkungen konfrontiert. Das zukünftige Einkommen kann nur in engen Grenzen beliehen werden und selbst bei der Immobilienfinanzierung stehen nur einige wenige standardisierte Kreditformen zur Verfügung, die in der Regel einen nominell (nahezu) konstanten Kapitaldienst beinhalten. Die Mietzahlungen könnten daher genutzt werden, um den Konsum über den Lebenszyklus auszugleichen. So haben ein junger Mieter, der ein steigendes Einkommen

erwartet, und ein Vermieter, der auf der Höhe seines Lebenseinkommens für sein Alter Vorsorge treffen will, ein Interesse an der Vereinbarung eines ansteigenden Mietprofils. Eine niedrige Einstiegsrente würde durch einen (realen) Mietanstieg kompensiert. Umgekehrt wird ein junger Vermieter durch den in der Anfangsphase hohe (reale) Kapitaldienst stark belastet und mag daher mit einem Mieter mittleren Alters ein fallendes (reales) Mietprofil vereinbaren.

Dennoch dürften solche Überlegungen auf Einzelfälle beschränkt bleiben. Das Interesse an einem bestimmten Zeitprofil der Mietzahlungen ist Folge eines Verlaufs des Lebenseinkommens, der nicht mit dem gewünschten Konsumverlauf übereinstimmt und von Kreditbeschränkungen, denen sich Mieter und/oder Vermieter auf den Kapitalmärkten ausgesetzt sehen. Der Mietvertrag wird nur deshalb zum Vehikel der zeitlichen Allokation des Konsums, weil diese Funktion von den Kapital- und/oder Arbeitsmärkten — aus hier unspezifizierten Gründen — nicht befriedigend erfüllt werden kann. Es gibt jedoch keine Hinweise darauf, daß etwa die Anreizprobleme, die eine Beleihung des Humankapitals erschweren, im Rahmen eines Mietvertrages besser gelöst werden können als in einem Kredit- oder Arbeitsvertrag. Es ist daher zu erwarten, daß in frei vereinbarten Verträgen die (realen) Mietzahlungen im Zeitablauf konstant bleiben würden.

Risikoteilung. Zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses ist die zukünftige Entwicklung wichtiger Rahmendaten, etwa die Betriebs- und Bewirtschaftungskosten, der Geldwert, die Lage am Wohnungsmarkt etc. unsicher. Es stellt sich daher die Frage, welche Risikoteilung ein optimaler Vertrag für den jeweiligen Unsicherheitsfaktor vorsehen würde.

Sieht man zunächst von Anreiz- und Verifikationsproblemen ab, würde eine optimale Mietvereinbarung ein für alle Eventualitäten gleiches Verhältnis der Grenznutzen der verfügbaren Einkommen von Mieter und Vermieter gewährleisten (Borch-Bedingung). Eine solche Regelung würde reale Kostensteigerungen teilweise und die Geldentwertung vollständig auf die Miete überwälzen (Shavell 1976). Eine Veränderung der 'Marktmieten' (der Mieten für neue Verträge) als solche, würde dagegen ohne Einfluß auf die optimale vertragliche Miete bleiben. Dies entspricht der Praxis bei langfristigen Ge-

werbemietverträgen, die in der Regel inflationsindexiert sind. Veränderungen der Marktlage haben daher keinen Einfluß auf die Miete in laufenden Gewerbemietverträgen.¹⁰ Dieses Ergebnis muß modifiziert werden, wenn berücksichtigt wird, daß bei Mietverträgen über Wohnraum eine Kündigung durch den Mieter praktisch nicht ausgeschlossen werden kann.¹¹ Dennoch wird die Miete in einem laufenden Vertrag auf exogene Störungen der Marktmiete nur schwach reagieren (Hubert 1991). Freiwillig vereinbarte Indexierungen sind nicht notwendigerweise auch sozial effizient. Dies ist darauf zurückzuführen, daß die Vertragspartner jeweils die privaten Mobilitätskosten berücksichtigen. Außer Acht gelassen wird, daß eine hohe Fluktuationsrate insgesamt die Marktmieten stabilisieren hilft, indem exogene Schocks auf eine größere Zahl von Neuabschlüssen verteilt werden (Hubert 1991).

Anreizprobleme. Während die Inflationsrate (a) leicht zu ermitteln und (b) von keiner der Parteien zu beeinflussen ist, müssen bei der Suche nach optimalen Kostenteilungsregeln vielfältige Anreiz- und Verifikationsprobleme berücksichtigt werden. Bezüglich der Kosten liegt es nahe, den Mieter all jene Kosten tragen zu lassen, die maßgeblich durch sein eigenes Verbraucherverhalten bestimmt und von unabhängigen Dritten abgerechnet werden. Dies sind im wesentlichen die Betriebskosten, für die in Deutschland der Vermieter i.a. lediglich Inkassostelle ist. Die Höhe der Verwaltungs- sowie der Instandhaltungskosten wird hingegen von dem Vermieter mitbeeinflußt. Ist er — wie im deutschen Mietrecht — grundsätzlich für diese Kosten verantwortlich, hat er einen starken Anreiz, die Bewirtschaftungskosten durch Auswahl geeigneter Leistungsanbieter und eine effiziente Wohnungsverwaltung niedrig zu halten. Dies ist allerdings nicht unproblematisch, da der Mieter auf diese Kosten durch sein Verhalten ebenfalls einen Einfluß ausübt. Dieser Einfluß des Mieters ist für die sogenannten Schönheitsreparaturen in der Wohnung am stärksten. Zugleich können diese von ihm oft kostengünstiger erledigt werden als vom Vermieter. Es ist daher durchaus folgerichtig, daß die Schönheitsreparaturen in der Regel vertraglich vom Mieter übernommen werden.

¹⁰Die jüngsten Entwicklungen in Berlin bieten hierfür ein anschauliches Beispiel.

¹¹Es ist davon auszugehen, daß Verträge, die dem Wohnungsmieter das Recht auf Kündigung verweigern, (a) vor Gericht nicht durchzusetzen sind und (b) der Mieter sich so Verhalten kann, daß der Vermieter selbst eine Auflösung des Vertrages wünscht.

Neben der Kostenminimierung müssen auch die Anreize zur effizienten Bestimmung der Investitionshöhe und -Art berücksichtigt werden. Hier ergeben sich ebenfalls Querbezüge zur Frage des Kündigungsschutzes. Eine größere Verantwortung des Mieters für Investitionsentscheidungen (Instandhaltung, Modernisierung) setzt einen weitgehenden Kündigungsschutz voraus — anderenfalls würde das Investitionsniveau immer zu niedrig gewählt. Fällt die Investitionsentscheidungen in die Verantwortung des Vermieters, ist der Kündigungsschutz eher schädlich (Kanemoto 1990).

Hinsichtlich der Wohnungsverwaltung und der Instandhaltung des Gebäudes insgesamt kommt es jedoch zu der Situation, daß der Mieter durch sein Verhalten einen Einfluß auf die Höhe von Kosten hat, die unter Anreizgesichtspunkten grundsätzlich vom Vermieter zu tragen sind. Die Androhung einer Kündigung kann in dieser Situation genutzt werden, den Mieter dazu anzuhalten, seine Miete pünktlich zu zahlen, die Mietsache sorgfältig zu behandeln, die Hausordnung einzuhalten etc. Ein genereller Kündigungsschutz, der die Kündigung durch den Vermieter von einem 'berechtigten Interesse' oder von Vertragsverletzungen abhängig macht, die vor Gericht nachgewiesen werden müssen, mindert den Anreiz des Mieters, sich vertragskonform zu verhalten. Es ist denkbar, daß die mieterbedingten Mehrkosten in einem langfristigen Verträge mit Kündigungsschutz größer sind als die aus den Mobilitätskosten resultierenden Vorteile (Homburg 1993).

Erfahrungsgemäß gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den Haushalten bezüglich der Sorgfalt des Umgangs mit der Mietsache, der Verträglichkeit mit Nachbarn etc. In diesem Sinne sind mieterbedingte Mehrkosten bei der Wohnungsverwaltung und der Instandhaltung auch 'mieterspezifisch'. Zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses sind die Mieter über ihre eigenen Eigenschaften sicherlich besser informiert als der Vermieter. Ein Vermieter, der sich das Recht der Kündigung vorbehalten hat, kann jedoch die Erfahrungen nach Vertragsabschluß nutzen, um 'gute' Mieter zu halten und 'schlechten' Mietern zu kündigen. Da dieses Verhalten von den Mietern antizipiert wird, kommt es zu einem Problem der Negativauslese. Vermieter, die in einem unregulierten Markt Verträge mit Kündigungsschutz anbieten, werden überproportional oft an 'schlechte' Mieter geraten. Im Marktgleichgewicht wird

das Angebot von Verträgen mit Kündigungsschutz daher ineffizient niedrig sein (Hubert 1993a).

Die vorangegangenen Überlegungen dürften deutlich gemacht haben, daß aus theoretischen Überlegungen alleine keine eindeutigen Schlußfolgerungen hinsichtlich der zu erwartenden Verträge in einem unregulierten Markt gezogen werden können. Ohne entsprechende empirisch gesicherte Ergebnisse fehlt damit der Untersuchung der Auswirkungen des Vergleichsmietensystems ein klarer Referenzmaßstab. Darüberhinaus ist ungewiß, ob ein Gleichgewicht dezentral ausgehandelter Verträge effizient wäre. Zumindest theoretisch besteht die Möglichkeit, daß ein staatlicher Eingriff, der die Vertragspartner zwingt, andere Verträge abzuschließen als sie dies freiwillig tun würden, sowohl die Gewinne der Vermieter als auch die Wohlfahrt der Konsumenten erhöht.

3 Kritische Würdigung vorliegender Untersuchungen

3.1 Institut Wohnen und Umwelt & Infratest Wirtschaftsforschung

Das Institut für Wohnen und Umwelt (IWU) und die Infratest Wirtschaftsforschung GmbH (Infratest) erstellten 1979 im Auftrage des BMBau die Studie "Empirische Erforschung der Auswirkungen des Zweiten Wohnraumkündigungsschutzgesetzes". Diese von Dr. R. Niederberger und Dr. B. Hess bearbeitete Studie stellt die bislang größtangelegte Wirkungsanalyse der Mieterschutzgesetze dar. Gestützt auf eine umfangreiche Datenerhebung wurden die Ergebnisse der Studie seinerzeit als Beleg dafür genommen, daß die von den Kritikern befürchteten negativen Auswirkungen des Wohnraumkündigungsschutzgesetzes nicht eingetreten waren.

Fragestellung

Gemäß des Auftrages des Deutschen Bundestages an die Bundesregierung waren die Auswirkungen des 2. WKSchG empirisch zu erforschen. Insbesondere sollte untersucht werden:

Kündigung von Mietverhältnissen, wobei der Schwerpunkt auf Kündigungen durch den Vermieter (Eigenbedarf, Vertragsverletzung) lag,

Mieterhöhungen, Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete, Erhöhungsverfahren, einseitige Mieterhöhung (Modernisierung, Betriebskostenerhöhung).

Dieser Auftrag wurde für die empirische Erhebung folgendermaßen konkretisiert:¹²

¹²IWU/Infratest (1979) S.8.

“Die empirische Erfolgs- und Wirkungsanalyse des 2. WKSchG sollte über die Darstellung von typischen Konfliktabläufen zwischen Mietern und Vermietern bei Kündigung und Mieterhöhung sowie deren Analyse klären,

- in welchem Ausmaß Mieter und Vermieter vom Regelungsbereich des 2. WKSchG überhaupt betroffen sind, und
- wie sich das 2. WKSchG in der Praxis im Mieter-Vermieter-Verhältnis ausgewirkt hat.”

Es wurden jedoch keine theoretischen Überlegungen darüber angestellt, anhand welcher Kriterien die Betroffenheit festgestellt werden kann, bzw. welche Auswirkungen zu erwarten wären. Die Verfasser entwickeln keine konkreten Arbeitshypothesen, die bestätigt oder verworfen werden sollten.

Datenbasis und Auswertungsmethode

Die Daten wurden in vier Einzelbefragungen erhoben, auf die zur Straffung des Textes im weiteren durch eine (hochgestellte) Zahl in eckigen Klammern verwiesen wird.

	Befragung	Ausgewertet	Ausfall	Zeitraum
[1]	Mehrthemenbefragung bei Mietern	12 061	29%	Nov 77 bis Mai 78
[2]	Spezialbefragung bei Mietern mit Kündigung und/oder Mieterhöhungen	1 003	27%	Feb 78 bis Nov 78
[3]	Spezialbefragung bei Vermietern	449	37%	Aug 78 bis Dez 78
[4]	Spezialbefragung bei Vermietern mit Kündigung und/oder Mieterhöhungen	246	37%	Aug 78 bis Dez 78

Nach Einschätzung der Autoren ist die Befragung [1] repräsentativ für Mieterhaushalte, die Befragung [2] repräsentativ für Mieter, die eine Mieterhöhung oder eine Kündigung erhalten hatten, [3] repräsentativ für alle Vermieter und [4] repräsentativ für Vermieter, die eine Mieterhöhung oder Kündigung ausgesprochen hatten — die sogenannte ‘Problemgruppe’. Allerdings befinden sich unter den Vermietern bei [3] ebenfalls solche, die Kündigungen oder Mieterhöhungen ausgesprochen hatten. Die Ergebnisse für diese Teilgruppe unterscheiden sich oft markant von denen der ‘Problemgruppe’ [4]. Diese Unterschiede werden durch die präjudizierende Bezeichnung keineswegs erklärt. Die sogenannte ‘Problemgruppe’ dürfte sich von den unter [3] befragten Vermietern, die Kündigungen oder Mieterhöhungen ausgesprochen haben, kaum unterscheiden.

Die Auswertung erfolgt im wesentlichen durch den Vergleich von Durchschnittswerten für verschiedene (Teil)Gruppen. Leider ist diese Art der deskriptiven statistischen Auswertung nicht geeignet, kausale Zusammenhänge nachzuweisen oder zu quantifizieren. Hierzu hätte es theoretisch begründeter statistischer Testverfahren und Regressionsanalysen bedurft. Ebenso wird auf das Problem der Signifikanz der Ergebnisse an keiner Stelle eingegangen. Die bereits erwähnten Unterschiede zwischen den Durchschnittswerten für die beiden Vermieterteilgruppen weisen darauf hin, daß diesen Problemen mehr Aufmerksamkeit hätte geschenkt werden sollen.

Allgemeine Ergebnisse

Die Mobilität wurde in der Mehrthemenbefragung^[1] nicht erfaßt. Bei der Spezialbefragung gaben 25% der Mieter^[2] an, einen Mietvertrag im Zeitraum von 1972 bis 1978 gekündigt zu haben. Im gleichen Zeitraum hatten 45% der Mieter ihre derzeitige Wohnung bezogen. Damit dürfte die Fluktuationsrate bei etwa 7–9% gelegen haben.

Kündigungsschutz

Nach Angaben der Mieter^[1] wurden im Zeitraum 1969 bis 1977/78 4% aller Mietverhältnisse durch vermietenseitige Kündigung beendet. Da in der

Grundgesamtheit auch institutionelle Vermieter und Sozialwohnungen enthalten waren, dürfte die Quote bei privaten Anbietern freifinanzierter Wohnungen etwas höher liegen.

Hinsichtlich der Kündigungsgründe ergaben die Spezialbefragungen folgendes Bild:

Kündigungsgrund	Mieter-	Vermieterangabe	
	angabe ^[2]	[3]	[4]
Eigenbedarf	48 %	39 %	20 %
Vertragsverletzung	27 %	37 %	68 %
Hinderung an ang. wirt. Verwertung	3 %	0 %	2 %
Sonstige Begründung	19 %	23 %	13 %

Beide Vermieterteilgruppen waren mit einer Grundgesamtheit von 56 und 57 etwa gleich umfangreich.

Die Frage, ob sie die Kündigung für gerechtfertigt hielten, wurde von 48% der Mieter^[2] verneint. Nach Ansicht der Autoren waren viele Kündigungen nach den gesetzlichen Vorschriften unwirksam. So ergab die Mieterbefragung^[2], daß:

- 31 % der Kündigungen mündlich ausgesprochen wurden,
- 19 % der Kündigungen während der Laufzeit eines befristeten Vertrages erfolgten,
- 19 % der Kündigungen mit vom Gesetz nicht vorgesehenen Begründungen ausgesprochen wurden,
- 29 % der Kündigungen die gesetzlichen Fristen nicht einhielten.

Dennoch war die Bereitschaft der Mieter, sich gegen eine Kündigung zur Wehr zu setzen gering. Bei der Mieterbefragung^[2] wurden hierzu folgende Angaben gemacht:

- 69 % der Mieter ziehen aus
- 13 % der Mieter verhandeln mit dem Vermieter
- 5 % der Mieter schalten einen Rechtsanwalt ein
- 5 % der Mieter führen eine gerichtliche Auseinandersetzung

Von den Mietern^[2], die gegen die Kündigung vorgehen, konnten 42% in der Wohnung bleiben. Insgesamt waren damit 87% der Kündigungen letztlich erfolgreich.

Fazit der Autoren: Die Autoren kommen zu dem Schluß, daß die Kündigungsschutzvorschriften des 2. WKSchG keine investitionshemmende Wirkung entfalten. Die erschwerte Kündigungen wegen Vertragsverletzungen werden durch vorgetäuschte Eigenbedarfskündigungen umgangen und der Kündigungserfolg ist auch bei Formfehlern und gesetzwidrigen Kündigungen gut.

“Von den wegen Eigenbedarfs gekündigten Mietern zogen ... drei Viertel ohne Nachprüfung aus ... obwohl 48% die Kündigung nicht für gerechtfertigt hielten.”(S. 18)

“Lediglich 5% der Vermieter gaben an, daß sie eine Kündigung gerne ausgesprochen, es aber wegen der gesetzlichen Vorschriften unterlassen hätten.” (S.19, gemeint ist die repräsentative Gruppe^[3])

Eine kritische Überprüfung ergibt jedoch, daß keine dieser Schlußfolgerung durch die Studie wirklich gestützt wird.

Nach Meinung der Autoren werden die formalen und sachlichen gesetzlichen Anforderungen einer Kündigung aufgrund von Vertragsverletzung in größerem Umfang durch vorgetäuschte Eigenbedarfskündigungen umgangen. Zunächst einmal kann dieses Argument nicht für Wohnungsunternehmen gelten. Darüberhinaus ist der einzige Beleg für diese These die Diskrepanz der Angaben zum Kündigungsgrund, insbesondere die häufigere Nennung von ‘Eigenbedarf’ durch die Mieter und von ‘Vertragsverletzung’ durch die Vermieter. Diese Diskrepanz kann jedoch durch mehrere Hypothesen erklärt werden:

1. Die Unterschiede sind rein zufällig durch die Auswahl der Gruppen bedingt (siehe etwa die Diskrepanz zwischen den Angaben der Vermieterteilgruppen).
2. Die Mieter wurden wegen einer Verletzung ihrer vertraglichen Pflichten gekündigt, scheuen sich jedoch im Interview eine solche zuzugeben und weichen auf die Eigenbedarfskündigung aus.
3. Die Vermieter geben den Mietern gegenüber ‘Eigenbedarf’ an, obwohl es sich in Wahrheit um eine gesetzwidrige ‘Änderungskündigung’ zwecks Erzielung einer höheren Miete bei Neuvermietung handelt. Im Interview geben sie dann die gesetzlich zulässige ‘Vertragsverletzung’ als Grund an.
4. Die Vermieter geben den Mietern gegenüber ‘Eigenbedarf’ an, obwohl der wahre Grund eine Vertragsverletzung ist. Im Interview geben sie dann die gesetzlich zulässige ‘Vertragsverletzung’ an.

Die Möglichkeit (3) wird ignoriert, da die Autoren ohnehin davon ausgehen, daß es keinen Grund für ein solches Vorgehen gibt (siehe unten). Die Möglichkeit (2) wird erwähnt, aber in der Würdigung nicht wieder aufgegriffen. Festzuhalten bleibt, daß die Wertung der Autoren nur eine von mehreren plausiblen Erklärungen darstellt.

Auch der Schluß, daß unwirksame Kündigungen in der Regel akzeptiert werden, muß mit Vorbehalten gesehen werden. Zunächst einmal bleibt offen, wie viele Kündigungen tatsächlich unwirksam gewesen wären, da eine Kumulation der Fehler auch von den Verfassern eingeräumt wird. Darüberhinaus ist es nicht unplausibel, daß Mieter Kündigungen trotz formaler Fehler vor allem dann akzeptieren, wenn die materiellen Kündigungsgründe erfüllt sind, da in diesen Fällen damit zu rechnen ist, daß der Vermieter die Formfehler in einer zweiten Kündigung heilt. Zur Stützung der These der Autoren hätte ausgewertet werden müssen, in wieviel Prozent der Fälle die Mieter eine Kündigung akzeptieren, die (a) der Form nach fehlerhaft ist, (b) auch bei einer — leicht nachzuholenden — Heilung von Formfehlern materiell unwirksam bliebe. Dies ist nicht geschehen. Die Frage, ‘ob die Kündigung gerechtfertigt

war?’ hat einen starken moralischen wertenden Gehalt. Daß sie von einem hohen Prozentsatz der Mieter verneint wird, liegt daher nahe und erlaubt keinen Rückschluß auf die rechtliche Unzulässigkeit der Kündigung.

Auch das Argument, daß ‘lediglich 5% der Vermieter’ wegen der gesetzlichen Vorschriften von einer Kündigung Abstand genommen haben, wird stark relativiert, wenn man sich vor Augen hält, daß nur 13% der Vermieter^[3] eine Kündigung ausgesprochen haben. Demnach wurde mehr als ein Viertel der Mietverhältnissen, die der Vermieter gerne beendet hätte, aufgrund des Gesetzes fortgeführt. Diese Quote erscheint hoch — insbesondere wenn bedacht wird, daß fast die Hälfte der Vermieter^[3] sich in ‘völliger Unkenntnis’ der gesetzlichen Vorschriften befand.

Mieterhöhung

Hinsichtlich der Häufigkeit der Mieterhöhungen im freifinanzierten Bestand ergaben sich für den gesamten Zeitraum 1975 bis 1977/78 folgende Zahlen:

Zahl der Mieterhöhung in bestehenden Verträgen	Mieter- angabe ^[1]	Vermieter- angabe ^[3]
keine	63 %	72 %
eine	23 %	24 %
zwei	9 %	3 %
drei	3 %	1 %
vier und mehr	1 %	0 %

Zur durchschnittlichen Erhöhung der Miete im Falle einer Erhöhung während des laufenden Vertrages machten die Mieter^[1] folgende Angaben:¹³

¹³Zum Vergleich wurde in der letzten Spalte der über die jeweils letzten drei Jahre kumulierten Anstieg der Lebenshaltungskosten hinzugefügt. Quelle: Statistisches Bundesamt: Preise Fachserie 17, Reihe 7.

Jahr	durchschnittliche Mietsteigerung im Falle einer Erhöhung	kummulierte Steigerung der Lebenshaltungskosten (drei Jahre)
1973		18,7 %
1974		20,7 %
1975	19 %	21,1 %
1976	12 %	18,2 %
1977	13 %	14,6 %
1978	17 %	11,1 %

Nach Angaben der hierzu befragten 414 Mieter^[2] wurde die Miete anlässlich ihres Einzugs in die Wohnung um durchschnittlich folgende Beträge erhöht:

vor 1972	12,6 %
1972 – 74	6,6 %
ab 1975	5,7 %
insgesamt	8,2 %

Die Vermieter^[3] gaben hierzu an, daß sie die Miete bei Mieterwechsel in 63% der Fälle nicht erhöht haben. Bei einer Erhöhung betrug der durchschnittliche Erhöhungsbetrag 16%. Bezogen auf alle Neuvermietungen ergibt sich hieraus eine durchschnittliche Mieterhöhung von 6%.

Fazit der Autoren: IWU/Infratest ziehen aus diesen Angaben den Schluß, daß das MHG die Mieterhöhung in bestehenden Verträgen weder formal noch inhaltlich beschränke und daß die Mieten bei Mieterwechsel nicht besonders kräftig angehoben würden.

“die reinen durchschnittlichen Erhöhungsbeträge, die mit 15% im Bestand und bei Mieterwechsel gleich hoch sind, sprechen dagegen, daß Mieterhöhungen im Bestand unterlassen werden und

dafür hohe Mieterhöhungsquoten bei Mieterwechsel verlangt werden..”¹⁴

“.. haben 63% der Vermieter im Bestand die Miete nicht erhöht. .. Ebenso haben 63% der Vermieter bei Wohnungswechsel die Miete nicht erhöht. .. Das Ergebnis spricht dafür, daß von den Vermietern kein Unterschied gemacht wurde, ob die Miete in bestehenden Mietverhältnissen oder bei Wiedervermietung erhöht wird.”¹⁵

Diese Interpretation ist angesichts der Ähnlichkeit der Werte suggestiv — sie ist dennoch irreführend. Dies wird deutlich, wenn man sich vor Augen führt, daß sich der Anteil der Vermieter, die die Miete bei Neuabschluß erhöhen, nicht ändert, wenn der Betrachtungszeitraum verkürzt wird — etwa auf das Jahr 1976, oder auch nur den Januar 1976. So wäre es bei hinreichendem Vertrauen in die oben genannten Zahlen legitim zu schlußfolgern, daß von allen Vermietern, die im Januar 76 einen neuen Vertrag abgeschlossen haben, etwa 63% die Miete nicht erhöhten.

Der Anteil der Mieter, die ihre Miete im laufenden Vertrag erhöhen, wird hingegen sicherlich von der Länge der Betrachtungsperiode abhängen und bei zunehmender Verkürzung gegen Null konvergieren. Es wäre daher Unsinn, zu behaupten, daß im Januar 63 % der Vermieter mit laufenden Verträgen ihre Miete nicht erhöht hätten. Die Ähnlichkeit der Zahlen ist daher völlig belanglos.¹⁶

Wenn die Vermieter tatsächlich keinen Unterschied zwischen einer Mieterhöhung im laufenden Vertrag und einer Mieterhöhung bei Neuvermietung machen würden, müßte der zu einem beliebigen Zeitpunkt erwartete Mietanstieg innerhalb eines Vertrages gleich dem erwarteten Mietanstieg bei Neuvermie-

¹⁴Hinsichtlich des Erhöhungsbetrages im Bestand beziehen sich die Autoren auf [2] hinsichtlich der Neuvermietung auf [3/4]!!.

¹⁵IWU/Infratest 1979, S. 20/21

¹⁶Zur Stützung ihrer These stellen die Autoren den Aussagen der Vermieter^[3] über die Zahl Mietanhebungen bei Neuvermietung die der Mieter über Mietanhebungen^[1] in bestehenden Verträgen gegenüber. Die hierzu ebenfalls erhobenen Angaben der Vermieter^[3] (siehe Tabelle 91B des Berichtes), nach denen bei 74% des Bestandes die Miete nicht erhöht wurde, werden in der Auswertung nicht erwähnt.

tung sein. Dieses Kriterium wurde von IWU/Infratest nicht ermittelt. Es sei daher an dieser Stelle nachgeholt.

Legt man die drei Jahre von 1975 bis 1977 zugrunde, ergibt sich, daß in einem Jahr die Miete nach Vermieterangaben nur in etwa 10%, nach Mieterangaben in etwa 18% der laufenden Verträge angehoben wird. Die durchschnittliche jährliche Mieterhöhung in einem laufenden Vertrag lag damit zwischen 1,5% und 2,7% — je nachdem, ob die Angaben der Vermieter oder Mieter über die Häufigkeit der Mieterhöhung zugrundegelegt werden. Unterstellen wir weiter, daß Mieterhöhungen aus praktischen bzw. gesetzlichen Gründen nur jeweils zum Monatsersten verlangt werden, ergibt sich für den im langfristigen Durchschnitt erwarteten monatlichen Mietanstieg in einem laufenden Vertrag ein Wert in dem Bereich von 0,13% bis 0,23%. Dem steht eine zu erwartende Mieterhöhung bei einer Neuvermietung von 6% bis 8,2% gegenüber. Die korrekte Interpretation der Angaben wäre demnach, daß der zu erwartende Mietanstieg bei einer Neuvermietung etwa das 40 Fache dessen beträgt, was bei Fortführung des alten Vertrages zu erwarten gewesen wäre. Bei einem Mieterwechsel erhöht sich die Miete stärker als in drei bis vier Jahren eines laufenden Vertrages.

Mieterhöhungsverfahren

Hinsichtlich der Begründung der Mieterhöhung wurden folgende Angaben gemacht:

	Mieter- angabe ^[2]	Vermieter- angabe ^[3/4]
Begründung der Mieterhöhung		
Kostensteigerung beim Unter- halt des Hauses	41 %	34 %
Steigerung der allgemeinen Lebenshaltungskosten	21 %	17 %
Steigerung der Kapitalkosten	7 %	4 %
Modernisierung	19 %	19 %
mit anderen Begründungen	5 %	0 %
ohne Begründung	5 %	0 %
Vergleichsmiete	10 %	26 %
darunter nachgewiesen durch		
Mietspiegel	3 %	6 %
Vergleichswohnungen	1 %	13 %
Gutachten	0 %	2 %
Sonstige Nachweise	–	1 %
kein Nachweis	5 %	6 %

Wieder zeigt sich nach Meinung der Verfasser, daß die Durchsetzbarkeit von Mieterhöhungen gut ist, obwohl die vom Gesetz vorgeschriebenen Anforderungen oft nicht erfüllt werden:¹⁷

“Eine Prüfung aller Mieterhöhungsverlangen auf Begründungs- und sonstige Fehler ... ergab schließlich, daß nur noch 20% aller Mieterhöhungen den formalen gesetzlichen Erfordernissen genügt hätten.”

“Insgesamt gaben 82% der Mieter an, daß sie die verlangte höhere Miete ohne weiteres bezahlt haben, obwohl nur 69% sie für

¹⁷IWU/Infratest 1979, S. 21ff. Die Verfasser beziehen sich auf [2].

gerechtfertigt hielten.”

“98% der Mieter haben schließlich die erhöhte Miete gezahlt, obwohl 30% der Mieter die Mieterhöhung nicht für gerechtfertigt hielten .. davon nur 6% nicht in der ursprünglich geforderten Höhe oder erst zu einem späteren Zeitpunkt.”

Fazit der Autoren: IWU/Infratest ziehen aus diesen Beobachtungen den Schluß:¹⁸

“Unabhängig davon, mit welcher Begründung eine Mieterhöhung vorgenommen wird — oder ob überhaupt begründet wird — werden die verlangten Mieterhöhungen von ca 95% aller Mieter in voller Höhe akzeptiert und gezahlt.

Die Mieterhöhungsregeln im MHG haben danach weder formell noch inhaltlich dazu geführt, daß Mieterhöhungen nicht mehr stattfinden oder nicht mehr stattfinden können.”

Auch diese Schlußfolgerungen bedürfen erheblicher Einschränkungen. Zunächst einmal, ist festzustellen, daß das entscheidende Kriterium, durch den angestellten Vergleich von Durchschnittswerten gar nicht ermittelt wird. Es bleibt offen, wieviele Mieter eine Mieterhöhung akzeptiert haben, die sie als ungerechtfertigt empfanden und die auch bei der Heilung von Formfehlern materiell unwirksam geblieben wäre — die also objektiv überhöht war.

Interessant ist, daß die gesetzlich vorgesehene ‘Regelbegründung’ der Vergleichsmiete seltener genutzt wird als der Verweis auf eine Steigerung der allgemeinen Lebenshaltungskosten bzw. der Unterhaltskosten des Hauses, die im wesentlichen durch die Entwicklung der Löhne und Gehälter bestimmt werden.¹⁹ Es zeigt sich jedoch, daß Vermieter dazu tendieren, auf die gesetzlich vorgeschriebenen Begründungen zurückzugreifen, wenn sie ihre Miete

¹⁸IWU/Infratest (1979) S. 23.

¹⁹Dies kann als indirekte Bestätigung theoretischer Analysen aufgefaßt werden, die zeigen, daß eine im beiderseitigen Interesse optimale Mietindexierung, eine Inflationsindexierung und eine Kostenteilung vorsehen würde. Siehe Shavell (1975).

stärker erhöhen wollen. So ergab Mieterbefragung^[2] folgende durchschnittliche Mieterhöhung nach Begründungsart:

Modernisierung	24 %
Vergleichsmiete	18 %
ohne Begründung	15 %
allgemeiner Preissteigerung	14 %
gestiegene Unterhaltskosten	13 %
Kapitalkosten	9 %
alle Begründungen	15 %

Insgesamt fallen die Mieterhöhungen eher niedrig aus. Dies wird deutlich, wenn man sich vor Augen hält, daß die durchschnittliche Mieterhöhungen, von denen ein Teil ja auf Wertverbesserungen der Mietsache zurückzuführen ist, im Durchschnitt der Jahre 1975 bis 1978 unter der über drei Jahre akkumulierten Steigerung der Lebenshaltungskosten lag (siehe S. 19). Selbst in den Verträgen, in denen die Vermieter, die Miete überhaupt angepaßt haben, dürfte der Realwert der Mietzahlungen damit in vielen Fällen gesunken sein.

Investitionsverhalten

Hinsichtlich des Investitionsverhaltens kommen IWU/Infratest zu dem Schluß, daß eine Beeinträchtigung der Investitionsbereitschaft durch die Mieterschutzgesetze nicht erkennbar sei. Im einzelnen:

“Investitionshemmende Wirkungen scheinen die Kündigungsschutzvorschriften nicht zu entfalten.”²⁰

“Die Hypothese, wonach das WKSchG und die angeblich schlechte Möglichkeit zur Durchsetzung von Mieterhöhungen die Investitionsbereitschaft der Vermieter hindern soll, dürfte sich danach ebenfalls kaum halten lassen.”²¹

²⁰IWU/Infratest (1979) S. 19.

²¹IWU/Infratest (1979) S. 23.

Diese Schlüsse ergeben sich aus der bereits dargestellten Vermutung einer geringen faktischen Beschränkung der Vermieter durch die jeweiligen gesetzlichen Vorgaben. Darüberhinaus werden auch die Antworten auf die direkten Fragen nach den Auswirkungen des Gesetzes als Indiz für eine geringe Beeinträchtigung gewertet. So gaben ‘nur’ 8%^[3] (11%^[4]) der Vermieter an, daß sie die Miete ohne das Zweite Wohnraumkündigungsschutzgesetz stärker erhöht hätten. Gefragt nach notwendigen Voraussetzungen für weitere Investitionen in Mietwohnungen, nannten 7%^[3] (11%^[4]) der Vermieter die Abschaffung der Vergleichsmietenregelung und weitere 3%^[3] (7%^[4]) die Abschaffung des gesetzlichen Kündigungsschutzes. Eine größere Rolle spielten zu hohe Kosten, der Mangel an (zusätzlichem) Vermögen und eine zu niedrige Rendite.

Zunächst einmal ist darauf hinzuweisen, daß die angegebenen Prozentwerte keineswegs niedrig sind, wenn sie auf das Wohnungsangebot bezogen werden. Ein Gesetz, welches das Wohnungsangebot langfristig um einige wenige Prozentpunkte zurückgehen läßt, hätte deutliche Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt. Bei der Interpretation dieser Angaben muß darüberhinaus der seinerzeit sehr geringe Informationsgrad berücksichtigt werden. So ergab eine Beurteilung der Gesetzeskenntnis anhand der Anzahl richtig beantworteter Sachfragen, daß insgesamt nur 5% der Vermieter^[3/4] gut informiert waren. Dabei ergaben sich deutliche Unterschiede zwischen solchen, die in einem Interessensverband organisiert waren und den unorganisierten:

Gesetzeskenntnis	unorganisiert	organisiert
völlige Unkenntnis	48 %	26 %
weniger gut	18 %	24 %
mittel	31 %	41 %
gut	4 %	10 %
sehr gut	0 %	0 %

Ähnliche Werte wie die organisierten Vermieter erreichten solche, die im Beruf eine leitende Stellung einnahmen. Leider wurde nicht ermittelt, wie der Informationsgrad mit der Einschätzung des Gesetzes korreliert. Dies ist auch deshalb ein Defizit, weil sich bei der Durchsetzung von Kündigungen und

Mieterhöhungen bereits gezeigt hatte, daß unorganisierte Vermieter, die das Gesetz überhaupt nicht kannten, ihre Forderungen am leichtesten durchsetzten.

So betrachtet, dürfte aus der Erhebung nur die folgende, nahezu triviale Schlußfolgerung gezogen werden: ‘Der gesetzliche Mieterschutz beeinträchtigt die Investitionsbereitschaft in dem Maße nicht, wie er praktisch ignoriert und/oder erfolgreich umgangen wird.’ Es liegt auf der Hand, daß ein solches Ergebnis für die Beurteilung der Auswirkungen des gesetzlichen Mieterschutzes wenig hilfreich ist.

3.2 GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung

Die Studie "Auswirkungen des neuen Mietrechts" wurde 1987 im Auftrage des BMBau durch die GEWOS Institut für Stadt-, Regional und Wohnforschung GmbH erstellt. Sie stellt eine Fortsetzung der Studie von IWU/Infratest Studie mit leicht veränderter Fragestellung und beschränkterer Datenbasis dar. Leider sind die Umfrageergebnisse nicht vollständig dokumentiert, so daß einige Aussagen nur lückenhaft rekonstruiert werden konnten.

Fragestellung

Die GEWOS war beauftragt die die zum 1.1.1983 wirksam gewordenen Änderungen des Gesetzes zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen erforschen. Zu den gesetzlichen Änderungen gehörten insbesondere:

- Erweiterte Duldungspflicht bei Modernisierungen,
- Aktualisierung des Vergleichsmietenbegriffs auf die in den letzten drei Jahren neu vereinbarten oder geänderten Mieten,
- Einführung einer Kappungsgrenze von 30% in drei Jahren,
- Bezugnahme auf die Spannenobergrenze des Mietspiegels ohne gesonderte Begründung,
- Benennung von Vergleichswohnungen aus dem eigenen Bestand,
- Einführung von Staffel- und Zeitmietverträgen.

Schwerpunkt waren dabei folgende Themenbereiche:

- Entwicklung der Mieterhöhungen
- Begründung von Mieterhöhungen und Art der Mieterreaktion
- Umfang des Abschlusses von Staffel- und Zeitmietverträgen

Aufgrund des geringen Zeitraumes seit der Reform erwies es sich jedoch als praktisch unmöglich, die Auswirkungen der Veränderung des Mietrechtes zu isolieren. Die Ergebnisse geben jedoch weitere Einblicke in die Vermietungspraxis knapp fünfzehn Jahre nach Einführung der Mieterschutzgesetze und zwei Jahre nach deren Reform.

Datenbasis

Empirische Daten wurden aus einer repräsentativen Befragung von 2 600 Hauptmieterhaushalten im nicht preisgebundenen Wohnungsbestand sowie einer nicht repräsentativen Befragung von 210 Vermietern gewonnen. Die Befragungen wurden Mitte 1985 durch das Sample Institut durchgeführt. Der Ausfall betrug bei den Mietern 23%.

Allgemeine Ergebnisse

Für den Zeitraum von 1983 bis Mitte 1985 wird eine durchschnittliche jährliche Mobilitätsrate von 12% ermittelt.

Der Anteil von Mietern, die eine Kautions hinterlegen mußten, ist im Zeitablauf deutlich gestiegen. Während vor 1964 nur in 7% der Fälle Kautions gefordert wurden, stieg dieser Anteil bis 1985 auf 46%. Die gesetzlichen Vorschriften, nach denen Kautions zu verzinsen sind, hatten wenig Wirkung auf die Art der abgeschlossenen Verträge — 1964 lag der Anteil unverzinsten Kautions bei 23%, 1985 bei 17%. Damit ist allerdings nicht ausgeschlossen, daß die Mieter bei Auszug nachträglich auf einer Verzinsung bestehen.

Von der Möglichkeit Staffelmietverträge abzuschließen, wurde nur bei etwa 10% der Neuvermietungen Gebrauch gemacht — überwiegend von Wohnungsunternehmen und bei Wohnungen jüngerer Baualtersklassen. Ähnlich häufig wurden Zeitmietverträge abgeschlossen. Angesichts der eng gefaßten rechtlichen Voraussetzungen für die Wirksamkeit der zeitlichen Begrenzung des Mietverhältnisses ist es allerdings möglich, daß eine Reihe dieser Vereinbarungen nicht wirksam sind.

Mieterhöhung

Hinsichtlich der Häufigkeit der Mieterhöhungen in den bestehenden Verträgen, gibt sich nach Angaben der Mieter ein ähnliches Bild wie bereits bei IWU/Infratest (1979). Sowohl 1983 als auch 1984 wurde die Nettomiete nur bei jedem fünften bestehenden Mietvertrag erhöht. Dabei ergab sich eine durchschnittliche Erhöhung von rund 10%. Die Aufschlüsselung nach Vermietergruppen zeigt, daß Privatpersonen die Miete seltener, dafür aber in größeren Schritten anheben als Freie Wohnungsunternehmen. Die GEWOS rechnet diese Erhöhung auf alle Verträge um, und vergleicht die so gewonnene durchschnittliche Mietsteigerung mit dem Mietindex des Statistischen Bundesamtes:

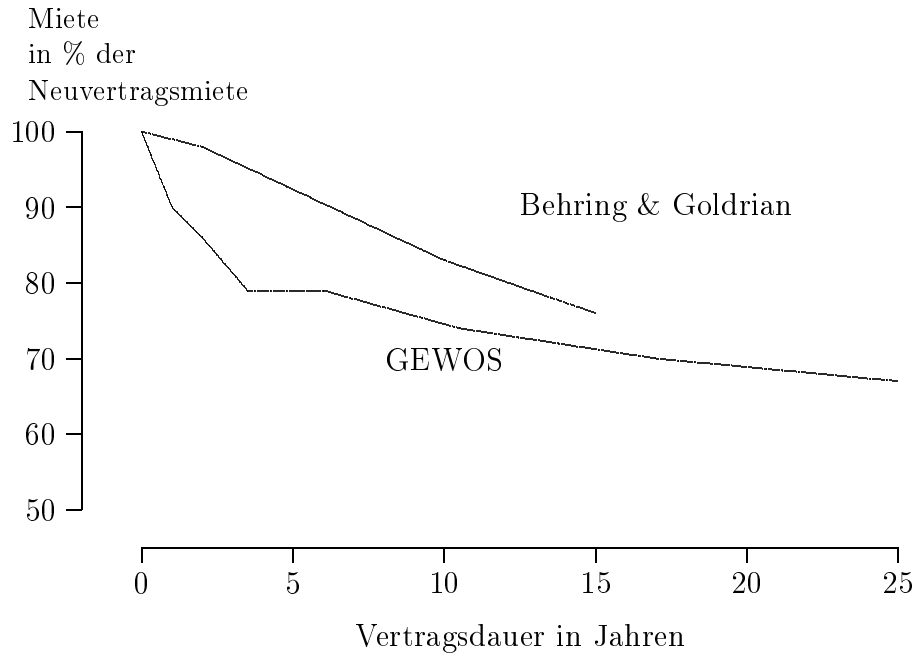
	1983	1984
Anteil der Wohnungen mit Mieterhöhung		
im laufenden Vertrag	20 %	20 %
Durchschnittliche Erhöhung	10,2 %	9,4 %
Erhöhung bezogen auf alle		
laufenden Verträge	2,1 %	1,8 %
Mietanstieg insgesamt laut Stat. BA	4,2 %	4,9 %
davon zurückzuführen auf Mietsprung		
bei Neuvermietung	2,1 %	3,1 %
Fluktuationsrate	12 %	
Durchschnittliche Erhöhung bei		
Neuvermietung	17,5 %	25,8 %

Daraus ergibt sich:²²

“Nur knapp die Hälfte des Mietanstieges ist durch Mieterhöhungen bei bestehenden Verträgen bewirkt, über 50% werden bei Neuvermietungen realisiert.”

²²GEWOS (1987) S. 30/31

Abbildung 1: Miete und Vertragsdauer



Diese Angaben bestätigen die Existenz eines erheblichen Mietsprunges bei Neuvermietung. Schätzt man die durchschnittliche Erhöhung bei einer Neuvermietung mit Hilfe der Fluktuationsrate von 12% ab, so erhält man Werte um 20%. Damit wird die die Miete bei einem Mieterwechsel etwa so stark erhöht wie in zehn Jahre eines laufenden Vertrages.

Die GEWOS ermittelt einen engen:

“Zusammenhang zwischen Miethöhe und Wohndauer. Mit zunehmender Wohndauer sinkt die durchschnittliche Quadratmetermiete: Wohnungen, die bis 1964 bezogen wurden, liegen mit 4,50 DM je m² um ein Drittel unter den 1985 bezogenen.”

Bei einer einfachen Gegenüberstellung von Bezugszeitpunkt und Miethöhe wird der Effekt der Wohndauer auf die Miethöhe, der ‘Bonus für Sesshaftigkeit’, allerdings überschätzt, da die in jüngerer Zeit bezogenen Wohnungen tendenziell jüngeren Baualters und u.U. auch häufiger durchgreifend modernisiert worden sind. Daher ist in der Abbildung 1 neben den von der GEWOS

ermittelten 'Mietrabattkurve' das entsprechende Ergebnis der Regressionsanalyse von Behring & Goldrian (1987) dargestellt, die auf den Daten der 1% Wohnungsstichprobe von 1978 beruht.

Fazit der GEWOS: Die Verfasser der Studie sehen in den Ergebnissen eine Bestätigung der Intentionen der Reformen von 1983.

“Ziel der Änderung des Mietrechts war unter anderem die Erleichterung von Mieterhöhungen bei bestehenden Mietverhältnissen.

Die im neuen Mietrecht eingebrachten Lockerungen haben offensichtlich Wirkung gezeigt. Trotz der in den letzten Jahren zunehmenden Entspannung auf vielen Wohnungsmärkten konnten die Vermieter teilweise über den Lebenshaltungskosten liegende Mietsteigerungen realisieren. Allerdings ist der von vielen Seiten befürchtete Anstieg der Wohnungsmieten nicht eingetreten.”
(S.VI)

Dieses Fazit hält einer kritischen Betrachtung nicht stand. So lagen die innerhalb der laufenden Verträge erzielten Mietsteigerungen in den Jahren 1984 und 1985 mit 2,1 und 1,8 % knapp unter der jeweiligen Steigerung der Lebenshaltungskosten, die bei 2,4 und 2,0 % lagen. Auch liegen sie durchaus in dem Bereich, der sich aus den Ergebnissen von IWU/Infratest bereits für die Mitte der siebziger Jahre ermitteln läßt. Es ist zwar richtig, daß die vom statistischen Bundesamt ermittelte Mietsteigerungen in den Jahren 1980 bis 1982 unter, und in den Jahren nach 1983 über den Steigerungen der Lebenshaltungskosten lagen. Dies ist jedoch zunächst einmal vor allem auf den deutlichen Rückgang der Inflation von 6,3 % in 1981 auf 2,4 % in 1983 zurückzuführen. Da die Dynamik des Mietindex etwa zur Hälfte durch den Abstand zwischen Neuvertrags- und Bestandsmieten und die Fluktuation determiniert wird, kann daraus kein Hinweis auf eine raschere Steigerung der Vertragsmieten abgeleitet werden.

Mieterhöhungsverfahren

Zur Begründung der Mieterhöhung ermittelt die GEWOS folgende Angaben:

	Mieter- angabe	Vermieter- angabe
Begründung der Mieterhöhung	ab 1983	
Kostensteigerung beim Unter- halt des Hauses	22 %	??
Steigerung der allgemeinen Lebenshaltungskosten	21 %	??
Steigerung der Nebenkosten	12 %	??
Modernisierung	19 %	??
ohne Begründung	8 %	12 %
Vergleichsmiete	19 %	??
darunter nachgewiesen durch		
Vergleichswohnungen	3 %	13 %
kein Nachweis	6 %	11 %

Wiederum ergibt sich ein hoher Anteil von Erhöhungsverlangen, die schon aus formalen Gründen anfechtbar sind. Der Anteil gesetzlich unzulässiger Begründungen durch Verweis auf Kostensteigerung beim Unterhalt des Hauses bzw. Steigerung der allgemeinen Lebenshaltungskosten liegt mit 43% jedoch etwas niedriger als die vergleichbaren Ergebnissen bei IWU/Infratest, die bei 62% lagen.

Insgesamt haben 87% der Mieter die geforderte Miete ohne weiteres bezahlt. Dieser Anteil ist geringfügig höher als bei IWU/Infratest (82%). Die Frage, ob die Mieterhöhung 'gerechtfertigt' war, wurde nur von 15% der Mieter verneint. Bei IWU/Infratest waren es 69%. Dies dürfte eher ein Hinweis auf die geringe Verlässlichkeit der Antworten auf wertende und zugleich ambivalente Fragen sein als eine geänderte Einstellung der Mieter andeuten.

Investitionsverhalten

Das Investitionsverhalten der Vermieter wird von der GEWOS nur am Rande thematisiert. Auf die Frage, unter welchen Voraussetzungen sie sich eine Steigerung ihrer Investitionen in den Wohnungsbau vorstellen konnten, wurde von 9 % der Vermietern eine (weitere) Verbesserung des Mietrechtes genannt. Häufiger wurden höhere Mieterträge und niedrigere Kosten genannt.

3.3 Private Wohnungsvermieter und Wohnungsmarkt

Im Auftrage des BMBau sollten durch eine empirische Erhebung Aufschlüsse über die Bewirtschaftungspraxis von privaten Einzelvermietern gewonnen werden. Hierzu wurden drei Teilstudien durchgeführt, von:

- Plan-lokal in Dortmund,
- GEWOS in Hamburg sowie
- D. R. Niederberger in Darmstadt.

Eine zusammenfassende Auswertung wurde im BMBau erstellt. Dieses Forschungsprojekt begleitete die Arbeit einer unabhängigen Kommission des Deutschen Verband für Wohnungswesen Städtebau und Raumordnung e.V., die ihre Ergebnisse 1989 in dem Bericht 'Private Wohnungsvermieter und Wohnungsmarkt' vorlegte.

Fragestellung

Hintergrund des Kommissionsberichtes war die Sorge um eine nachlassende Bereitschaft privater Investoren zum Engagement im Mietwohnungsbau. Die Kommission war beauftragt:

“.. die Situation der privaten Kleineigentümer und Kleinvermieter, ihr Mietpreisverhalten, ihre nebenberufliche Hausbewirtschaftung und ihre langfristigen wirtschaftlichen Dispositionen einer Analyse zu unterziehen. Dabei sollte besonderes Augenmerk auf die Frage gelegt werden, welche Auswirkungen das Miet- und Hausbewirtschaftungsrecht, das Steuerrecht .. auf diese Gruppe haben ..”²³

“Ziel des Projektes war es, Erfahrungen über eine Reihe von Aspekten der Bewirtschaftung von privaten Einzelvermietern zusammenzutragen. Dabei wurde untersucht,

²³DVWSG (1989), S. 3.

- wie private Einzelvermieter die Verwaltung und Bewirtschaftung ihres Wohnungsbestandes organisieren,
- welche Schwierigkeiten dabei aufgetreten sind,
- ob die Bedingungen für die Hausbewirtschaftung so kompliziert geworden sind, daß es zu einer allmählichen Professionalisierung kommt,
- welche Investitionsabsichten für die Zukunft bestehen und
- wie die Einzeleigentümer die Rentabilität ihres Wohnungsbestandes sowie die rechtlichen und wohnungspolitischen Rahmenbedingungen beurteilen.”²⁴

Es wurden drei Arbeitsgruppen zu den Themen: ‘Mietrecht’, ‘Steuerrecht’, ‘Typologie der privaten Einzelvermieter’ eingesetzt. Im weiteren werden auftragsgemäß die Ergebnisse zum ‘Mietrecht’ und zur ‘Typologie’ besprochen — letztere nur insoweit sie Schlüsse hinsichtlich des Einflusses des Mietrechtes nahelegen.

Im Vordergrund der begleitenden Studien von PGN stand die Frage: ‘ob die Hausbewirtschaftung durch private Einzeleigentümer durch Gesetze, Verordnungen oder durch die Rechtsprechung beeinträchtigt wird?’ Dabei war weniger an eine systematische Bestandsaufnahme gedacht. Vielmehr sollten ‘typische Konfliktfelder’ aufgezeigt werden.

Datenbasis

Im Rahmen der Teilstudien von PGN wurden in Dortmund, Hamburg und Darmstadt jeweils ca. 20 Leitfadengespräche mit privaten Einzelvermietern geführt. Während die Gesprächsleitfäden zumindest ‘abgestimmt’ waren, kamen in den Einzelstudien unterschiedliche (nichtrepräsentative) Auswahlverfahren zur Anwendung. Die Ergebnisse sind somit nur bedingt vergleichbar. Hinzu kamen Expertengespräche mit Maklern, Hausverwaltern oder Richtern. Diese Datenbasis erlaubt lediglich eine heuristisch–qualitative Auswertung.

²⁴DVWSG (1989), Anhang S. 2.

Dem Bericht der DVWSG–Kommission ist es nicht mehr im einzelnen zu entnehmen, an welcher Stelle er sich tatsächlich auf erhobene Daten stützt und wo er einen in der Kommission selbst ausgehandelten Kompromiß wiedergibt.

Typologie

Anregungen aus der GEWOS–Teilstudie folgend unterscheidet die Kommission folgende drei ‘Typen’ von privaten Einzelvermietern:

- 1. versorgungsorientierter Kapitalanleger** “Sein Motiv ist es, ein risikogeschütztes Eigentum als Vermögensgut zu erwerben, dessen Bedeutung insbesondere bei der Sicherung und Erhaltung des Lebensstandards im Alter hervortritt.”
- 2. überwiegender Selbstnutzer** “Er ist nicht nur der kleinere, sondern auch der sensiblere Anbieter: Wenn das Objekt entschuldet ist und Konflikte bei der Vermietung wiederholt und massiv auftreten, kann das Angebot vom Markt genommen werden.”
- 3. renditeorientierter Kapitalanleger** “Er verlangt, daß eine marktübliche Verzinsung seiner Investition zu erzielen ist. Er wird sich eher als die anderen von seinem Besitz trennen, wenn die Rendite nachhaltige geringer wird als bei anderen Geld– oder Vermögensanlagen.”

Es wird jedoch eingeräumt:²⁵

“Eine empirische Untersuchung zur Überprüfung der Typen war aus Zeit– und Kostengründen nicht möglich.”

Für die Auswertung der Befragungen kann auf die ‘Typologie’ ohnehin verzichtet werden, da sich die Einteilung kaum nachvollziehen ließ:

“Für fast alle Befragten war eine sichere Kapitalanlage zum Zwecke der Altersversorgung, begünstigt durch steuerliche Vor-

²⁵DVWSG (1989), S. 31.

teile, das vorwiegende Investitionsmotiv. Die laufenden Erträge stehen nur für wenige im Vordergrund.”²⁶

Es ist sicherlich richtig, daß sich Vermieter hinsichtlich der Unannehmlichkeit, die ihnen Konflikte mit Mietern, Rechtstreitigkeiten etc. bereiten, unterscheiden. Weitere Differenzen bestehen hinsichtlich des präferierten zeitlichen Liquiditätsprofils und der Leichtigkeit, mit der ein einmal auf den Markt gebrachtes Angebot durch Eigennutzung wieder zurückgenommen werden kann. Ob es sinnvoll ist, diese Unterschiede in einer Typologie zusammenzufassen, kann dahingestellt bleiben. Um Mißverständnissen vorzubeugen, sollte jedoch hervorgehoben werden, daß Mietgesetzte, die die Ertragserwartungen beschneiden, für alle oben genannten Typen gleichermaßen nachteilig sind. Insbesondere wäre folgende Argumentation falsch: ‘Da viele Vermieter ohnehin an einer wertbeständigen Altersversorgung und nicht an laufenden Einnahmeüberschüssen interessiert sind, schadet es nichts, wenn die Mieterträge durch eine restriktive Mietgesetzgebung beschränkt werden.’²⁷

Vermietungspraxis

Bei den Ausführungen zur Vermietungspraxis ist oft nicht rekonstruierbar, inwieweit es sich um Ansichten der Experten oder Ergebnisse der Vermieterbefragung handelt. In Anbetracht der vergleichsweise kleinen Datenbasis seien sie hier nur summarisch wiedergegeben.

Die Mieterauswahl wird maßgeblich durch die üblichen Kriterien bestimmt: Bonität, zu erwartender Umgang mit der Mietsache und Verträglichkeit mit der Hausgemeinschaft. Darüberhinaus bestehen Vorbehalte gegen bestimmte akademische Berufsgruppen (Lehrer, Anwälte, Soziologen), mit denen eher rechtliche Auseinandersetzungen erwartet werden. Zum Teil werden Makler für die (Vor)Auswahl neuer Mieter eingeschaltet.

²⁶DVWSG (1989), Anhang S. 6.

²⁷Auch die Argumentation der Kommission enthält Hinweise darauf, daß nicht immer klar zwischen Liquidität und Rentabilität unterschieden wurde. Dies hängt zum Teil mit dem in der Umgangssprache nicht einheitlich verwendeten Begriff der ‘Rendite’ zusammen.

Zur Festlegung der Einstiegsmietten bei der Neuvermietung wurden unterschiedliche Angaben gemacht. Einige Vermieter tendieren dazu, vergleichsweise niedrige Mieten zu fordern, um die Wohnungen rasch an ‘gute’ Mieter zu vermieten. Andere — insbesondere solche mit Konflikterfahrung — versuchen durch hohe Einstiegsmietten das Risiko späterer Mieterhöhungen hinauszuschieben.

Mieterhöhungen werden zumeist informell oder durch Verweis auf den Mietspiegel begründet. Als Kritikpunkte am Mietspiegel wurden u.a. genannt:

- Mietspiegel seien nicht geeignet, das Vergleichsmietenniveau von modernisierten Altbauten zu erfassen,
- der Abstand zwischen Neuvertragsmietten und den bestandsorientierten Mietspiegelwerten sei zu groß.

Besondere Schwierigkeiten resultierten aus:

- den Formvorschriften; kommt es zur gerichtlichen Auseinandersetzung, scheitern ein Drittel bis die Hälfte der Mieterhöhungsbegehren an Formfehlern,
- der gerichtlichen Praxis, auch bei einer Benennung von Vergleichswohnungen die materielle Überprüfung der Mieterhöhung ausschließlich auf der Grundlage der Mietspiegel durchzuführen — die sich hierfür als wenig praktikabel erweisen.

Grundsätzlich bringen viele Vermieter Verständnis für den Wunsch nach einem, gegen unberechtigte Kündigungen gesicherten, Mietverhältnis auf. Die derzeitigen Bestimmungen des gesetzlichen Kündigungsschutzes werden jedoch oft als überzogen kritisiert. Dies gilt insbesondere für das lange Verfahren bis zur endgültigen Räumung und für die hohen formalen Anforderungen für die Mieterhöhung.

Investitionsverhalten

Hinsichtlich des geringen Engagements privater Investoren beim Mietwohnungsbau verweist die Kommission auf ungünstige Angebotsbedingungen

und widerspricht der ‘weitverbreiteten Meinung’:

“ein für den Vermieter unfreundliches Mietrecht habe die Investitionsbereitschaft gedämpft oder sogar ausgelöscht. Sowohl aus den empirischen Erhebungen als auch aus der Diskussion in der Kommission ging demgegenüber hervor, daß die Wirkungen des Mietrechts in diesem Punkt eindeutig überschätzt werden.”

Nach ihrer Einschätzung liegt die Gefahr eher “in der Verunsicherung des Vermieters durch falsche oder widersprüchliche Informationen”.²⁸

Tatsächlich enthält weder der Bericht selbst noch die Auswertung der Teilstudien klare Belege für die eine oder andere Einschätzung. Niederberger zieht jedoch aus seiner Teilstudie den Schluß, daß eine ‘neutrale oder gar wohlwollende Beurteilung des Mietrechtes von all denen nicht mehr vorgenommen wird, die gerichtliche Erfahrungen mit dem Mietrecht gemacht haben.’ Diese Teilgruppe kann schwerlich als schlecht informiert angesehen werden.

Schlußfolgerungen: Wie schon die Größe der jeweiligen Stichproben nahelegt, sind die Teilstudien von PGN mit Hypothesen über die Wirkung des Mietrechtes auf die Investitionstätigkeit zurückhaltend.

Die Kommission verweist bei ihren Schlußfolgerungen darauf, “daß das Mietrecht in seiner derzeitigen Ausrichtung auf den Schutz von Mieterinteressen auf einem breiten Konsens in der Bevölkerung ruht”.²⁹ Sie beschränkt sich daher auf Modifikationen, die den materiellen Zweck der Regelung nicht in Frage stellen. Ihre wichtigsten Empfehlungen sind:³⁰

- Schaffung eines einheitlichen Vergleichsmietensystems unter Aufhebung der Kostenmietelemente .. (z.B. Modernisierungskosten..),
- Akzeptanz des Mietspiegels als vorrangiges Begründungsmittel bei Mieterhöhungen,

²⁸DVWSG (1989), S. 17.

²⁹DVWSG (1989), S. 18.

³⁰DVWSG (1989), S. 23/24.

- Verkürzung des forensischen (gerichtlichen) Verfahrens bei Mieterhöhungen und Kündigungen,
- Verkürzung des Vollstreckungsverfahrens bei Räumungen von Wohnraum,

Ein Teil dieser Forderung bleibt auf dem Hintergrund der empirischen Erhebung von PGN unverständlich. Die Kritik der Vermieter richtete sich (a) auf die hohen formalen Anforderungen und (b) auf die Praxis der Gerichte, sich bei der Mietfestsetzung vorrangig auf den Mietspiegel, nicht aber die von den Vermietern benannten Vergleichswohnung zu stützen. Die Kritik richtete sich insbesondere auch darauf, daß Mietspiegel den Wohnwert modernisierter Wohnungen mangels Differenziertheit nicht ausreichend erfassen können. Sie richtete sich jedoch nicht gegen eine angebliche ‘Unübersichtlichkeit’, die aus dem Nebeneinander unterschiedlicher Mieterhöhungsmöglichkeiten führt, wie sie zur Begründung der Forderung angeführt wird.

Derzeit bietet die Umlagemöglichkeit von Modernisierungskosten, ebenso wie das Recht der eigenen Wahl von Vergleichswohnungen, den Vermietern eine gewisse Unabhängigkeit von den Mietspiegeln, die von den Kommunen immer wieder auch nach politischen Gesichtspunkten festgesetzt worden sind. Daher sind die Kommunen bei der Erstellung der Mietspiegel einer gewissen Konkurrenz durch andere Verfahren der Mietfestsetzung ausgesetzt. Obwohl die Verfasser selbst bemängeln, daß die Mietspiegel oft nicht aktuell sind und die Lücke zwischen Neuvertragsmieten und den im Mietspiegel ausgewiesenen Werten zu groß ist, wird gefordert, daß den Kommunen praktisch ein Monopol für die Mietfestsetzung eingeräumt wird. Wie die zugleich geforderten ‘Verbesserungen’ der Mietspiegel dann — gegebenenfalls auch gegen unwillige Kommunen — durchgesetzt werden sollen, läßt die Kommission jedoch offen.

4 Schlußfolgerungen

4.1 Forschungsdefizite

Die kritische Bestandsaufnahme im vorangegangenen Abschnitt hat bereits deutlich gemacht, daß der Wissenstand über die Auswirkungen der Mieterschutzgesetze nach wie vor ziemlich lückenhaft ist. Unabhängig von der Kritik im Detail sind die Hauptschwächen der drei begutachteten Arbeiten:

- Das Fehlen einer theoretisch klar abgeleiteten Fragestellung. Die Studien grenzen lediglich das Thema ein, entwickeln aber weder Arbeitshypothesen noch Kriterien, anhand derer über die Annahme oder Zurückweisung der Hypothesen zu entscheiden ist.
- Es werden nur minimale Ansprüche an die statistischen Methoden gestellt. Insbesondere beschränken sich die Studien auf die Ermittlung von Durchschnittswerten, welche dann entweder mit den Durchschnittswerten andere (Teil)Stichproben verglichen oder von den Verfassern unmittelbar intuitiv interpretiert werden.
- Insbesondere die Auswirkungen der Mieterschutzgesetze auf die Entscheidungen der Vermieter werden oft anhand ‘weicher’ und ambivalenter Einschätzungsfragen ermittelt. Die Antworten auf solche Fragen lassen jedoch kaum Rückschlüsse auf die Bedeutung der einzelnen Determinanten des Investitionsverhaltens zu.

In Abschnitt 2 wurden drei Fragekomplexe umrissen, die durch empirische Forschung zu erhellen gewesen wären: (i) Bestandsaufnahme der derzeitigen Vertragspraxis, (ii) Bindungswirkung des gesetzlichen Mieterschutzes und (iii) Angebotsreaktion.

Vertragspraxis. Hinsichtlich der derzeitigen Vertragspraxis sind eine Reihe von Fragen offen geblieben. Unter anderem:

- Zeichnen die Arbeiten kein klares Bild davon, wie sich die Mieten in den

fortlaufenden Verträgen zu den bei Neuabschlüssen erzielten Mieten seit Einführung des WKSchG entwickelt haben.

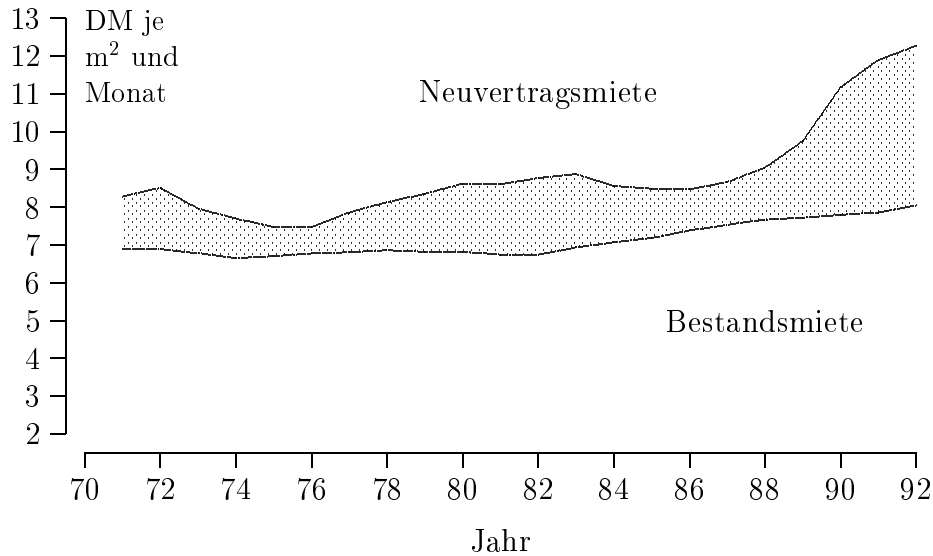
- Bleibt offen, in welchem Umfang gewünschte Kündigung wegen Vertragsverletzung aufgrund der Begründungsschwierigkeiten bzw. Änderungskündigungen aufgrund des Verbotes unterbleiben bzw. in welchem Umfang Eigenbedarfskündigungen erfolgreich vorgetäuscht werden, um die gesetzlichen Vorschriften zu umgehen.
- Geht keine der Studien der Frage nach, in welchem Umfang Mieter von an sich gewünschten Umzügen Abstand nehmen, um einen Mietsprung beim Abschluß eines neuen Mietvertrages zu vermeiden bzw. in welchem Umfang Eigentümer Wohnraum selber nutzen, den sie ohne Mieterschutz vermietet hätten. Die Mieterauswahl bei Neuvermietung wird lediglich gestreift.

Bindungswirkung des gesetzlichen Mieterschutzes. Die Frage, ob die Mietgesetze die Vermieter überhaupt in nennenswertem Umfang einengen, wird von IWU/Infratest tendenziell verneint und von der GEWOS nicht gestellt. Gestützt auf die Ergebnisse von PGN scheint die Kommission des DVWSR davon auszugehen, daß diese Frage zumindest teilweise zu bejahen ist.

Diese Unterschiede in den Einschätzungen sind sicherlich auch auf die jeweils herrschenden Marktbedingungen zum Entstehungszeitpunkt der Arbeiten zurückzuführen. Leider gibt es keine zuverlässigen langfristigen Zeitreihen zur der bei Neuabschlüssen erzielten Miete, die als einzige über die jeweilige Entwicklung des Wohnungsmarktes Aufschluß geben kann. Die Bundesregierung hat daher in ihrem Wohngeld- und Mietenbericht 1991 erstmalig Informationen herangezogen, die vom Ring Deutscher Makler (RDM) seit 1971 jährlich veröffentlicht werden. Die Abbildungen 2 und 3 zeigen die Entwicklung der bei Neuabschlüssen erzielten Mieten und der Bestandsmieten in Preisen von 1992.³¹

³¹Die Grafiken sind entnommen aus Hubert (1993b). Die Methode der Ermittlung der Werte gewährleistet, daß der zeitliche Verlauf jeder einzelnen Kurve die tatsächliche Ent-

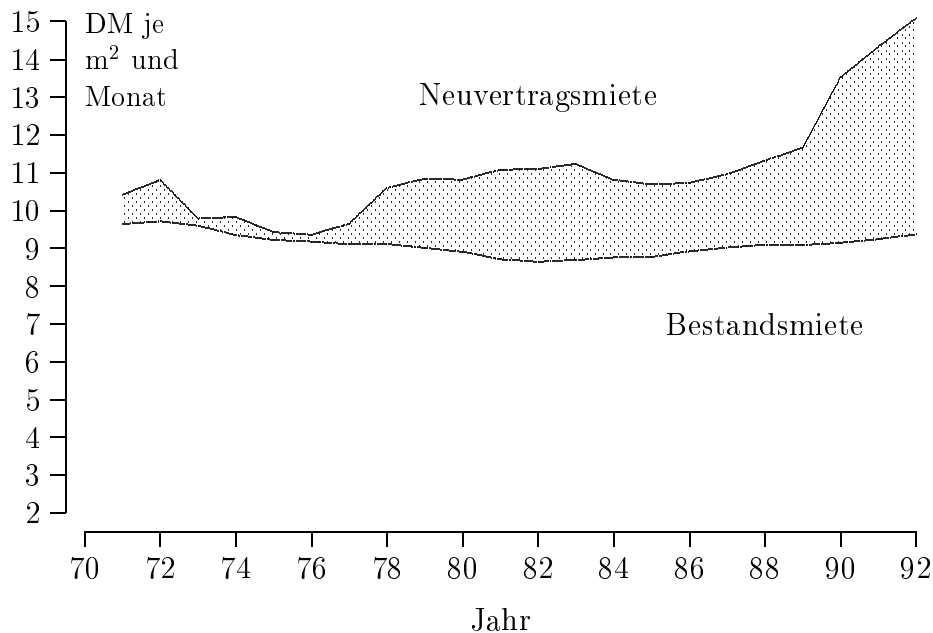
Abbildung 2: Altbaumieten in Preisen von 1992



Die Neuvertragsmieten zeigen deutlich, den durch den Bauboom Anfang der siebziger Jahre ausgelösten Verfall der realen Marktmieten. Die Daten der Studie von IWU/Infratest beziehen sich auf den Zeitraum 1973 bis 1977/78 — also eine Phase vergleichsweise reichlichen Wohnraumangebotes, in der die Vermieter stärker durch die allgemeine Marktlage als durch die Mieterschutzgesetze beschränkt gewesen sein dürften. Auch die Erhebung der GEWOS den Jahren 1983 bis 1985 fiel in eine Phase des Angebotsüberhangs. Dennoch hatte sich zu diesem Zeitpunkt die Differenz zwischen Bestandsmieten und Neuvertragsmieten bereits spürbar erhöht, so daß die Mieterschutzgesetze ihre Wirkung schon deutlicher gezeigt haben dürften. Der Bericht der Kommission des DVWSR nimmt bereits mehrfach Bezug auf die Ende

wicklung einigermaßen zuverlässig wiedergibt. Eine Ausnahme stellen die ersten Jahre für die Neuvertragsmiete dar. Der absoluten Differenz zwischen beiden Mieten — also der absoluten Höhe der schraffierten Fläche — sollte jedoch keine große Bedeutung zugemessen werden — wohl aber ihrer Veränderung im Zeitverlauf. Zur näheren Erläuterung siehe auch den Abschnitt 6.1 im Anhang.

Abbildung 3: Neubaumieten in Preisen von 1992



der achtziger Jahre eintretende Anspannung der Wohnungsmärkte. Der dramatische Anstieg der Differenz zwischen Bestands- und Neuvertragsmiete zu Beginn der neunziger Jahre, macht es wahrscheinlich, daß die materiellen Beschränkungen des (zwischenzeitlich erweiterten) Mieterschutzes heute deutlicher sind als jemals zuvor.

Diese faktische Bindungswirkung des gesetzlichen Mieterschutzes in bestimmten Marktlagen muß getrennt werden von der Frage, ob nicht bei Vertragsfreiheit, Vereinbarungen getroffen worden wären, die in einer angespannten Marktlage dem Vermieter ähnliche Beschränkungen auferlegt hätten.³² Diese für die Bewertung des gesetzlichen Kündigungsschutzes letztlich entscheidende Frage, ist in keiner der Arbeiten gestellt worden.

³²Zur Erinnerung: Langfristige Verträge mit konstanten Realmietten sind im unregulierten gewerblichen Bereich durchaus üblich. So entstand in den letzten Jahren auch hier die Situation, daß die Mieten in alten Verträgen deutlich niedriger waren als die Mieten bei Neuabschlüssen.

Angebotsreaktionen. Die Frage, ob die Mieterschutzgesetze die Investitionsbereitschaft im Mietwohnungsbau geschmälert haben, wird durch die herangezogenen Arbeiten nicht beantwortet. Die durchgeführten Befragungen der Vermieter können hierüber praktisch keinen Aufschluß geben. Dies liegt zum einen an der oft unzweckmäßigen Fragestellung. Zum anderen wäre es mindestens ebensowichtig gewesen, diejenigen Anleger zu erfassen, die in den Mietwohnungsbau investieren könnten, es aber nicht tun. Hierzu gehören insbesondere auch solche, die sich aus dem Markt zurückgezogen haben.

4.2 Empfehlungen zur weiteren Forschung

Von einer Fortschreibung der im Abschnitt 3 behandelten Studien ist eine Beantwortung der offenen Fragen nicht zu erwarten. Hierfür sind anders konzipierte Forschungsansätze und anspruchsvollere statistische Techniken notwendig.

Vermietungspraxis. Der dringende Forschungsbedarf besteht im Bereich der Mietpreisbestimmung. Dies folgt bereits aus der Tatsache, daß die allokativen Effizienz des Mietwohnungsmarktes Schaden nimmt, wenn die Schere zwischen Bestandsmieten und Neuvertragsmieten längerfristig so groß bleibt wie derzeit oder sich gar weiter öffnet. Dies würde den Markt praktisch spalten in einen teuren und einen billigen Teilmarkt, in dem die Mieter erhebliche ‘Vermögensverluste’ erleiden, wenn sie das ‘Kapital’ des alten Vertrages durch Umzug ‘verschenken’. Diese Schere stellt auch die soziale Absicherung durch das Wohngeld zunehmend in Frage. In seiner derzeitigen Form berücksichtigt das Wohngeld die Dauer eines Mietvertrages bei der Bestimmung der anrechenbaren Mietobergrenzen nicht. Damit überschreiten die Wohngeldempfänger nach einem Umzug regelmäßig auch dann die Obergrenzen, wenn ihre Wohnungen der Größe, Lage und Ausstattung nach durchaus als angemessen anzusehen sind. Die Vertragsdauer scheint heute mindestens ebensowichtig wie andere in den Wohngeldgesetzen bereits erfaßten Bestimmungsfaktoren der Miete (Region, Ausstattung, Baualter).

Unter anderem wären folgende Fragen zu beantworten:

Vertragsmiete, Vergleichsmiete und Marktmiete. Wie hat sich im Zeitablauf die Miete in ungekündigten Verträgen im Verhältnis zu der gesetzlich zulässigen Vergleichsmiete und zu der bei Neuabschlüssen erzielten Miete entwickelt. Gibt es Hinweise auf eine Auseinanderentwicklung der drei ‘Mieten’. Inwieweit sind die gesetzlichen Restriktionen bei den Mieterhöhungen in laufenden Verträgen ausgeschöpft worden.

Vertragsdauer als Bestimmungsfaktor der Miete. In welchem Umfang wird die Miete durch die Vertragsdauer bestimmt?

Miethöhe/Vertragsdauer und Mobilität. Sinkt die Mobilität (i) mit zunehmender Vertragsdauer (ii) mit abnehmender Miete? Werden an sich zu erwartende Umzüge unterlassen, um den Mietsprung bei Neuvermietung zu vermeiden?

Als Datenmaterial bietet sich die Wohnungsstichproben sowie insbesondere das sozioökonomische Panel zur Auswertung an. Methodisch wäre darauf zu achten, daß die Analyse von klaren und theoretisch konsistenten Arbeitshypothesen geleitet wird, und statistische Verfahren zum Einsatz kommen, die tatsächlich Rückschlüsse auf kausale Wirkungszusammenhänge erlauben. Derzeit wird im BMBau bereits eine Auswertung des Panels in Erwägung gezogen. Die Kommission sollte prüfen, ob sich dieses Vorhaben dahingehend beschleunigen läßt, daß (erste) Ergebnisse noch verwertet werden können.

Eine Studie, die das oben genannte Datenmaterial hinsichtlich der Mietentwicklung und Mobilität auswertet, wird mit höchster Priorität empfohlen.

Bindung durch den gesetzlichen Mieterschutz. Die empirische begründete Beantwortung dieser Frage, setzt streng genommen einen ‘mit und ohne Vergleich’ voraus: Die derzeitige Situation, mit einem obligatorischen gesetzlichen Kündigungsschutz, müßte verglichen werden mit einer Situation, in der weitgehende Vertragsfreiheit herrscht und daher Kündigungsschutz und Mietbegrenzung privat vereinbart werden könnten. Zum Vergleich müßte also die Vertragspraxis auf unregulierten Teilmärkten (Gewerbe, vermietete Wohnungen im selbstgenutzten Zweifamilienhaus), in anderen Ländern (USA, Schweiz, neuerdings England) oder aus der Zeit der weißen Kreise

herangezogen werden. Jedes dieser Verfahren ist mit erheblichen Schwierigkeiten behaftet. Zur Vertragspraxis auf den Wohnungsmärkten in liberaleren Ländern könnten jedoch bereits Forschungsarbeiten vorliegen. Daher wird eine Bestandsaufnahme in Form einer Literaturrecherche empfohlen. Aufgrund der kulturellen Vergleichbarkeit wären Informationen über Mietrecht und Vermietungspraxis in der Schweiz, die über einen großen gut funktionierenden Mietwohnungsmarkt verfügt, von besonderem Interesse.

Ergänzend bzw. behelfsweise kann versucht werden, die Präferenzen verschiedener Mieter und Vermieter für verschiedene Vertragsformen (Indexierungsklauseln, Kündigungsregelungen, Laufzeiten etc.) durch direkte Befragungen zu erheben. Bekanntermaßen bereitet die Erfassung von Präferenzen durch direkte Befragung ebenfalls erhebliche Schwierigkeiten, die nur zum Teil durch entsprechend ausgestaltete Fragen behoben werden können. Zwischen den verbal bekundeten Präferenzen und dem tatsächlichen Handeln bleiben daher oft erhebliche Unterschiede bestehen. Angesichts der Kosten des Verfahrens wird von derartigen Umfragen abgeraten.

Die empirische Forschung wird auch dadurch erschwert, daß sich die theoretischen Forschung zur Ausgestaltung von Mietverträgen noch in einem frühen Entwicklungsstadium befindet. Es können daher in absehbarer Zeit keine gesicherten Ergebnisse zu dieser Thematik erwartet werden.

Auf der Ebene der Implementation der Mieterschutzgesetze ist es wahrscheinlich, daß sich der Informationsstand hinsichtlich der gesetzlichen Vorschriften gegenüber den frühen Untersuchungen verbessert hat — was nicht unbedingt mit einer Verbesserung der Rechtssicherheit einhergehen muß. Es ist darüberhinaus zu vermuten, daß sich Vermieter heute auch stärker an die Formvorschriften halten — zumindest dann, wenn sie den materiellen Spielraum der Gesetze auszuschöpfen beginnen. Diese und ähnliche Arbeitshypothesen können nur durch eine erneute Umfrage geklärt werden. Zu prüfen wäre insbesondere die Möglichkeit einer ergänzenden Befragung im Rahmen des sozioökonomischen Panels. Diese kann gegebenenfalls zu einem späteren Zeitpunkt aktualisiert werden. Insgesamt wird diesem Punkt angesichts der bereits vorliegenden Arbeiten jedoch keine hohe Priorität einzuräumen sein.

Angebotsreaktion. Die Reaktion des Wohnungsangebotes auf den gesetzlichen Mieterschutz steht im Zentrum der wohnungspolitischen Kontroverse. Leider ist eine solche Reaktion — ebenso wie ihre Abwesenheit — angesichts der Vielfalt der Bestimmungsfaktoren des Wohnungsangebotes aus Beobachtungen des Marktverhaltens sehr schwer nachzuweisen.

Als Indikator am ehesten geeignet sind Substitutionsprozesse auf dem Wohnungsmarkt — soweit sie nicht bereits durch steuerliche Faktoren erklärt werden können — da die bei einem Vergleich zu anderen Anlagenformen entscheidenden Baukosten, Inflations- und Nachfrageerwartungen etc. weniger ins Gewicht fallen. Ein wichtiger Hinweis für Angebotsreaktionen aufgrund des Wohnraumkündigungsschutzgesetzes könnten Substitutionsprozesse von Mietwohnungen hin zu vermieteten Eigentumswohnungen — sowohl im Neubau als auch im Bestand geben. Da vermietete Eigentumswohnungen jederzeit an Selbstnutzer veräußert werden können, die dann Eigenbedarf geltend machen, ist der Kündigungsschutz bei ihnen (gegebenenfalls nach Ablauf der Sperrfristen bei Umwandlung) faktisch deutlich geringer als bei Mietwohnungen. Aus der Sicht der um knappen Wohnraum konkurrierenden Wohnungsnutzer betrachtet, besteht für einen Umzügler keine Möglichkeit, als Mieter gegen den Nutzer einer vermieteten Wohnung anzutreten. Selbst wenn die Zahlungsbereitschaft des neuen höher ist, wird der Altm Mieter durch das Verbot der Änderungskündigung zusammen mit dem Vergleichsmietensystem vor dem Konkurrenten geschützt. Dies ändert sich, sobald der Wohnungssuchende als Erwerber selbstgenutzten Wohneigentums auf den Markt tritt. Der Altm Mieter kann sich gegen den konkurrierenden Nutzer auf Dauer nur zur Wehr setzen, wenn er bereit ist, für die Wohnung einen höheren Kaufpreis zu entrichten.

Daten zu den Eigentumswohnungen und (eingeschränkt) zu deren Nutzung lassen sich aus den 1% Stichproben sowie aus der Baugenehmigungs- seit 1983 auch aus der Fertigstellungsstatistik gewinnen. Es sollte daher mit vertretbarem Aufwand möglich sein, die Entwicklungen in diesem Bereich nachzuzeichnen, und im Sinne der Fragestellung auszuwerten. Es wird der Kommission empfohlen, eine solche Studie in Auftrag zu geben.

Weitergehende Angebotsverschiebungen, die das Ausweichen auf andere An-

lageformen sowie Substitutionsprozesse zwischen verschiedenen Investorentypen miteinbeziehen, erfordern die Berücksichtigung von Erwartungen hinsichtlich der Nachfrageentwicklung und der Inflationsrate sowie der steuerlichen Behandlung unterschiedlicher Anlegergruppen und Anlageformen. Die Wahrscheinlichkeit signifikanter Ergebnisse ist auch bei größerem Forschungsaufwand nicht hoch.

5 Literatur

- Behring**, K. (1988) Miethöhe: Bonus für Selbsthaftigkeit, *IFO-Schnelldienst*, (11), pp. 7–13
- Behring**, Karin; **Goldrian**, Georg (1987) Wohnungsnachfrageprognose 1995 - Analyse und Prognose der Nachfrage nach Miet- und Eigentümerwohnungen, Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung
- Börsch-Supan**, Axel (1986) On the West German Tenants' Protection Legislation, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 142(2), pp. 380–404
- Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung** (1990), *Auf Sozialwohnungen angewiesen. Abschlußbericht des Forschungsprojektes: Wohnungssuche von Haushalten mit Problemen auf dem Wohnungsmarkt*, Bearbeiter: Osenberg, Hanno, Bonn
- Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.** (1989), *Private Wohnungsvermieter und Wohnungsmarkt*, Bericht einer unabhängigen Kommission des DVWSR, Bonn
- Echter**, Claus-Peter; **Brühl**, Hasso (1984), *Kommunale Belegungspolitik*, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin
- Eekhoff**, Johann (1990) Wohnungspolitik für eine neue Zeit, *Der langfristige Kredit*, (22, 23), pp. 704–710
- Eekhoff**, Johann (1981) Zur Kontroverse um die ökonomischen Auswirkungen des Zweiten Wohnraumkündigungsschutzgesetzes, *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, vol. 137(1), pp. 62–77
- GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung GmbH** (1987), *Auswirkungen des neuen Mietrechts*, Hamburg
- Guasch**, J. Luis; **Marshall**, Robert C. (1987) A Theoretical and Empirical Analysis of the Length of Residency Discount in the Rental Housing Market, *Journal of Urban Economics*, vol. 22, pp. 291–311

- Homburg**, Stefan (1993), An Analysis of the German Tenant Protection Law, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 149, pp. 464–474
- Hubert**, Franz (1990) Zur Diskussion um die Mietrechtsreform, *Wirtschaftsdienst*, vol. 70(November), pp. 576–580
- Hubert**, Franz (1991), *The Regulation of Rental Contracts in the Housing Market*, Peter Lang, Frankfurt am Main, Bern, New York, Paris
- Hubert**, Franz (1993a) Contracting with Costly Tenants, discussion paper, Freie Universität Berlin
- Hubert**, Franz (1993b) German's Housing Policy at the Crossroads, *preliminary draft*, Free University Berlin
- Hubert**, Franz (1993c) The Impact of Rent Control on Rents in the Free Sector, *Urban Studies*, vol. 30(1), pp. 51–61
- Hubert**, Franz; **Tomann**, Horst (1991) Der Erwerb von Belegungsrechten im Wohnungsbestand - eine ökonomische Wirkungsanalyse, *Gutachten im Auftrage des BMBau*, Freie Universität Berlin
- Institut Wohnen und Umwelt, Infratest Wirtschaftsforschung** (1979), *Empirische Erforschung der Auswirkungen des Zweiten Wohnraumkündigungsschutzgesetzes*, Gutachten im Auftrag des Bundesbau-ministers, Schriftenreihe des BMBau, Bonn
- Niederberger**, Rolph (1985) Vertraglicher statt gesetzlicher Kündigungsschutz?, *Wohnungswirtschaft & Mietrecht*, vol. 38(6), pp. 175–178
- Shavell**, Steven (1976) Sharing Risks of Deferred Payment, *Journal of Political Economy*, vol. 84(1), pp. 161–168

6 Anhang

6.1 Neuvertrags- und Durchschnittsmieten

Für die durchschnittsmieten im Bestand wurde der Index des Statistischen Bundesamtes für die Bruttokaltmiete (Altbau/ freifinanzierter Neubau) herangezogen. Ein entsprechender Index der Neuvertragsmieten wurde aus den mit der Bevölkerung gewichteten Angaben des RDM über die Nettokaltmieten von Wohnungen mittleren Wohnwertes (Altbau/Neubau) für folgende Städte berechnet (bei dem Altbauindex wurde Berlin wegen seines besonderen Mietrechtes ausgenommen):

<i>Berlin</i>	<i>Aachen</i>	<i>Gifhorn</i>	<i>Mainz</i>
<i>Hamburg</i>	<i>Augsburg</i>	<i>Hamm</i>	<i>Mannheim</i>
<i>München</i>	<i>Bad Pyrmont</i>	<i>Heidelberg</i>	<i>Mönchengladbach</i>
<i>Köln</i>	<i>Bielefeld</i>	<i>Hildesheim</i>	<i>Münster</i>
<i>Essen</i>	<i>Bochum</i>	<i>Kaiserslautern</i>	<i>Neumünster</i>
<i>Düsseldorf</i>	<i>Bonn</i>	<i>Karlsruhe</i>	<i>Nienburg/W.</i>
<i>Frankfurt</i>	<i>Braunschweig</i>	<i>Kassel</i>	<i>Oldenburg</i>
<i>Dortmund</i>	<i>Bremerhaven</i>	<i>Kiel</i>	<i>Regensburg</i>
<i>Stuttgart</i>	<i>Celle</i>	<i>Koblenz</i>	<i>Saarbrücken</i>
<i>Bremen</i>	<i>Cuxhafen</i>	<i>Krefeld</i>	<i>Trier</i>
<i>Hannover</i>	<i>Erlangen</i>	<i>Landau/Pfalz</i>	<i>Wiesbaden</i>
<i>Nürnberg</i>	<i>Freiburg</i>	<i>Ludwigshafen</i>	<i>Würzburg</i>
<i>Duisburg</i>	<i>Gelsenkirchen</i>	<i>Lübeck</i>	<i>Wuppertal</i>

Trotz der hinlänglich bekannten Unzulänglichkeiten der Angaben des RDM, dürfte der Index die Veränderungen der Neuvertragsmieten relativ gut wiedergeben. Dies gilt allerdings nur eingeschränkt für die ersten Jahre der Erhebung, während der die Angaben oft unvollständig und z.T. auch unplausibel waren.

Damit lagen für Alt- und Neubau jeweils zwei Zeitreihen vor, die als Index oder Wachstumsrate die Veränderungen der Netto-kalt-Neuvertragsmiete-

und der Brutto-kalt-Bestandsmiete einigermaßen verlässlich wiedergaben. Diese Zeitreihen sind zusammen mit dem Wachstum der gesamten Lebenshaltungskosten in Tabelle 6.1 wiedergegeben.

Um ein anschauliches Bild von der Entwicklungen der Differenz zwischen durchschnittlichen Neuvertrags- und Bestandsmieten zu erhalten, wird für das Jahr 1987 die absolute Miethöhe abgeschätzt. Für die Bestandsmiete wurde die in der Wohnungs- und Gebäudezählung für 1987 ermittelte durchschnittliche Bruttokaltmiete einer mit Zentralheizung, Bad und WC ausgestatteten Wohnung angesetzt. Hier ergab sich eine Miete von 6,55 DM/m² für den Altbau und 7,85 DM/m² für den Neubau. Aus den RDM-Daten ergab sich für 1987 die Netto-kalt-Neuvertragsmiete einer Wohnung mittleren Wohnwertes im Altbau mit 6,53 DM/m² und im Neubau mit 8,03 DM/m². Hierzu wurden 1,00 DM/m² bzw. 1,50 DM/m² für die Betriebskosten addiert, so daß die geschätzte Brutto-kalt-Mieten bei Neuverträgen im Altbau bei 7,53 DM/m² und im Neubau bei 9,53 DM/m² lag. Diese Absolutwerte wurden mit den Wachstumsraten aus Tabelle 6.1 fortgeschrieben und mit den Kosten der gesamten Lebenshaltung deflationiert, um die in den Abbildungen 2 und 3 wiedergegebenen Zeitreihen zu erhalten.

Bei der Bestimmung einer absoluten Miethöhe fällt die mangelnde Repräsentativität der RDM-Daten sowie das Fehlen vergleichbarer Abgrenzungskriterien zu den Angaben des Statistischen Bundesamtes natürlich sehr viel stärker ins Gewicht als bei der Ermittlung des jeweiligen Index bzw. der Wachstumsraten. Ganz offensichtlich ist das oben skizzierte Verfahren viel zu grob, als daß der absoluten Differenz zwischen der Bestandsmiete und der Neuvertragsmiete in 1987 eine große Bedeutung zugemessen werden sollte. Die Veränderung dieser Differenz im Zeitablauf steht jedoch nur unter den Vorbehalten, die hinsichtlich der jeweiligen Zeitreihen gemacht werden können.

Tabelle 1: Wachstum der Nominalmieten und Lebenshaltungskosten

Jahr	Mieten				gesamte Lebens- haltung
	Alle Verträge (StatBA)		Neuabschlüsse (RDM)		
	Altbau	Neubau	Altbau	Neubau	
70	4,7	4,7			3,6
71	6,8	5,8			5,1
72	5,7	6,4	8,7	9,6	5,6
73	5,3	5,7	-0,0	-3,1	6,9
74	4,9	4,1	3,5	7,3	6,9
75	6,7	4,5	2,8	1,6	5,9
76	5,6	3,9	4,3	3,6	4,4
77	4,2	2,9	9,1	6,8	3,6
78	3,5	2,7	6,2	12,8	2,7
79	3,5	3,0	6,9	6,5	4,2
80	5,5	4,2	8,8	5,3	5,4
81	5,0	3,9	6,1	8,8	6,3
82	5,2	4,4	7,3	5,5	5,3
83	6,2	4,0	4,5	4,5	3,3
84	4,5	3,2	-1,2	-1,4	2,4
85	3,6	2,2	1,2	0,9	2,0
86	2,7	1,6	-0,3	0,3	-0,1
87	2,3	1,4	2,5	2,4	0,2
88	3,1	2,0	5,7	4,6	1,2
89	3,5	2,7	10,7	5,8	2,8
90	3,5	3,4	17,7	19,1	2,7
91	4,5	4,5	10,2	9,7	3,5
92	6,4	5,4	7,3	9,5	4,0