

Eekhoff, Johann; Werth, Gerhard

Article — Digitized Version

Der gegenwärtige Mieterschutz und eine Alternative

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Eekhoff, Johann; Werth, Gerhard (1978) : Der gegenwärtige Mieterschutz und eine Alternative, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 58, Iss. 11, pp. 557-563

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135252>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Der gegenwärtige Mieterschutz und eine Alternative

Johann Eekhoff, Gerhard Werth, Saarbrücken *)

Anfang nächsten Jahres soll die Bundesregierung dem Bundestag einen Bericht über die Auswirkungen des Zweiten Wohnraumkündigungsschutzgesetzes (2. WKSchG) vorlegen. Spätestens dann dürfte die kontroverse Diskussion über Form und Ausmaß des Mieterschutzes wieder entbrennen. Im folgenden diskutieren die Autoren die Frage der investitionshehmenden Wirkung des 2. WKSchG, indem sie ihre in einem Forschungsbericht dargelegten Ergebnisse mit neuen Argumenten konfrontieren ¹⁾, und stellen Überlegungen zu einer alternativen Absicherung des Kündigungsschutzes an.

Seit dem Jahre 1971 hat der Mieter praktisch sein Dauerwohnrecht; er seinerseits kann aber jederzeit mit den auch vorher üblichen Fristen kündigen. Der Vermieter kann nur noch kündigen, wenn er ein „berechtigtes Interesse“ nachweist. Als „berechtigtes Interesse“ gelten beispielsweise der Eigenbedarf des Vermieters, eine schuldhaft, nicht unerhebliche Vertragsverletzung durch den Mieter oder eine anderweitige bessere wirtschaftliche Verwertung des Grundstücks, nicht dagegen die Absicht der Mieterhöhung oder der Vermietung an einen anderen Mieter oder der mögliche Verkauf der Wohnung. Auch wenn der Vermieter ein berechtigtes Interesse nachweist, kann der Mieter in Härtefällen eine Fortsetzung des Mietverhältnisses verlangen.

Mit der sogenannten Vergleichsmietenregelung soll gesichert werden, daß der Vermieter den Kündigungsschutz nicht unterläuft, indem er den Mieter durch überhöhte Mietforderungen zum Ausziehen zwingt. Umgekehrt soll damit auch verhindert werden, daß sich der Mieter „angemessenen“ Mietsteigerungen widersetzen kann: Die Miete kann unter Wahrung bestimmter Fristen und Formvorschriften bis auf das Niveau der Mieten „vergleichbarer“ Wohnungen angehoben werden ²⁾.

Eine Erhöhung bei bestimmten Kostenarten – Betriebskosten ³⁾, Kapitalkosten – kann durch einseitige Erklärung auf den Mieter abgewälzt werden. Bei Modernisierungsmaßnahmen kann der Vermieter wahlweise eine Erhöhung der Miete bis auf das Niveau der Mieten vergleichbarer

Wohnungen verlangen oder die Jahresmiete um maximal 11 % der Modernisierungskosten anheben.

Bei Erst- oder Neuvermietung kann die Miete grundsätzlich frei vereinbart werden. Gewisse Grenzen sind aber dadurch gesetzt, daß die „Wesentlichkeitsgrenzen“ des § 5 Wirtschaftsstrafgesetz nicht überschritten werden dürfen. Ein Überschreiten gilt als „Mietpreisüberhöhung“ und wird mit Geldbußen geahndet.

Auswirkungen der Vergleichsmietenregelung

Über die Wirkungen der Vergleichsmietenregelung auf die Investitionstätigkeit im freifinanzierten Mietwohnungsbau ist eine heftige Kontroverse entbrannt. Unstreitig ist, daß das Neubausvolumen seit Anfang der siebziger Jahre in diesem Bereich drastisch zurückgegangen und mit 20 000 bis 30 000 Wohnungen im Jahre 1977 fast zum Erliegen gekommen ist ⁴⁾. Die Ursachen werden auf der einen Seite ausschließlich in Marktfaktoren (Angebotsreaktion auf den Bauboom, Nachfrageschwäche) gesehen; auf der anderen Seite werden in erster Linie der extreme Kündigungsschutz und die Vergleichsmietenregelung für die Investitionszurückhaltung verantwortlich gemacht. Beide Ansichten stehen mit der aktuellen

*) Wir danken unseren Kollegen, insbesondere Herrn Hermann Nauts, für eine kritische Diskussion der hier vertretenen Thesen.

¹⁾ Vgl. Johann Eekhoff, Gerhard Werth: Auswirkungen des Zweiten Wohnraumkündigungsschutzgesetzes. Forschungsbericht des Instituts für empirische Wirtschaftsforschung, Nr. 39, Saarbrücken 1978.

²⁾ Daneben steht die Möglichkeit der freien Vereinbarung einer Mieterhöhung zwischen Mieter und Vermieter. Der Vermieter ist darlegungs- und beweispflichtig dafür, daß die von ihm geforderte Miete die „ortsüblichen Entgelte“ nicht übersteigt.

³⁾ Instandhaltungskosten rechnen nicht hierzu.

⁴⁾ Der Verweis auf die in jüngster Zeit stark angestiegenen Genehmigungen im Mehrfamilienhausbau – vgl. Bundesbaublatt 7/1978, S. 318 – trägt nicht weit, da die Basis für den prozentualen Anstieg extrem niedrig ist und da unklar ist, wie groß der Anteil der freifinanzierten Mietwohnungen ist.

Dr. Johann Eekhoff, 37, und Gerhard Werth, 27, Dipl.-Volkswirt, sind wissenschaftliche Mitarbeiter des Instituts für empirische Wirtschaftsforschung an der Universität des Saarlandes.

Marktsituation nicht im Konflikt: Es ist denkbar, daß auch ohne Mieterschutz die gegenwärtige Neubautätigkeit aufgrund der Marktlage ähnlich niedrig wäre. Es ist aber auch nicht auszuschließen, daß der Mieterschutz für einen beträchtlichen Anteil des aktuellen Rückgangs verantwortlich ist. Wichtiger ist aber die Frage, ob auf Dauer investitionshemmende Wirkungen vom 2. WKSchG zu erwarten sind⁵⁾.

Nach allen bisherigen Erfahrungen kann unterstellt werden, daß die Bindung der Mieterhöhung an Vergleichsmieten eine Verzögerung der Mietentwicklung bei laufenden Verträgen gegenüber dem Mietanstieg bewirkt, der sich ohne Mieterschutz ergäbe (Marktmiete)⁶⁾. Denn: das Suchen von Vergleichsmieten verursacht Kosten; die einzuhaltenden Fristen schieben den Erhöhungszeitpunkt hinaus; der Mieter kann bei der immer vorhandenen Streuung der gezahlten Mieten den Gegenbeweis antreten; Mietspiegel können nur verzögert fortgeschrieben werden; bei starker Widerspruchsneigung der Mieter mögen viele Vermieter die Mieten in geringerem Ausmaß erhöhen als sonst, und damit verschlechtert sich die Beweislage für andere; Mietrichter mögen im Zweifelsfall „mieterfreundlich“ entscheiden.

Mietentwicklung in Sprüngen

In dieser Situation wird der Vermieter versuchen, die Anfangsmiete bei Erst- oder Neuvermietung soweit anzuheben, daß die Mindererlöse in späteren Jahren ausgeglichen werden. Die Mietentwicklung verläuft in verstärktem Maße in Sprüngen. Zu Beginn des Mietverhältnisses liegt die Miete über dem Niveau der Mieten, das sich sonst ergäbe. Sie bleibt dann eine Zeitlang konstant, bis sie wieder angehoben werden kann, weil das Vergleichsmietenniveau entsprechend gestiegen ist, bleibt aber unterhalb der Marktmiete.

Die Größenordnung des zusätzlichen Mietsprungs läßt sich grob überschlagen. Wird beispielsweise eine durchschnittliche Wohndauer von 8–10 Jahren und eine Steigerung der Marktmiete von etwa 5 % jährlich erwartet und folgt das Vergleichsmietenniveau den Marktmieten mit einer Verzögerung von zwei bis drei Jahren, muß bereits mit einem zusätzlichen Mietsprung von 30 % bis 40 % gerechnet werden. Auch unter günstigeren Bedingungen müßte die Anfangsmiete bei Abschluß eines neuen Mietvertrages erheblich über dem sonst üblichen Niveau liegen, wenn die Einbußen ausgeglichen werden sollen, die durch den Verzögerungseffekt bei späteren Mietanpassungen entstehen.

Grundsätzlich könnten die Mieter die höheren Anfangsmieten wegen der erwarteten geringeren Mietsteigerung auch zahlen. Dem vollständigen

Renditeausgleich über höhere Anfangsmieten steht jedoch folgendes entgegen:

Die Vermieter müssen mit den für sie ungünstigen Fällen rechnen, daß der Mieter besonders lange wohnen bleibt oder daß die Vergleichsmiete niedriger ist als erwartet. Dafür verlangen sie eine Risikoprämie, also eine besonders hohe Anfangsmiete.

Die Mieter müssen mit den für sie ungünstigen Fällen rechnen, daß sie schon bald wieder umziehen und nicht in den Genuß der Mietersparnisse in späteren Perioden kommen oder daß sie eine höhere Miete zahlen müssen als erwartet. Sie werden daher nur einen geringen Aufschlag auf die sonst übliche Anfangsmiete anbieten.

Diese Diskrepanz zwischen geforderter und gebotener Anfangsmiete wird durch weitere Faktoren noch vergrößert:

Erstens werden einige Mieter angesichts des drohenden Mietsprungs einen Wohnungswechsel hinausschieben oder vermeiden und dafür längere Pendlerwege, geringere Einkommen und andere Nachteile in Kauf nehmen. Der Mietvorteil wird gleichsam „verbraucht“.

Zweitens dürfte es einigen Haushalten, insbesondere jungen Familien mit Kindern und geringem Einkommen nicht möglich sein, die hohe Anfangsbelastung vorzufinanzieren. Häufig handelt es sich dabei noch um relativ immobile Haushalte, von denen die Vermieter besonders hohe Anfangsmieten verlangen.

Drittens wird die Dispositionsfreiheit der Vermieter beschränkt. Sie können Marktlagengewinne, z. B. bei einer vorübergehenden Knappheit auf Teilmärkten, nicht voll ausschöpfen, während das Marktlagenrisiko wegen des Kündigungsrechts der Mieter bestehen bleibt. Dafür verlangen sie höhere Anfangsmieten.

Aus diesen Überlegungen ergibt sich, daß ein investitionsneutraler Anstieg der Anfangsmieten nicht zu erwarten ist und daß die Investitionen im freifinanzierten Mietwohnungsbau hinter dem Niveau, das sich sonst ergäbe, zurückbleiben. Erst durch diese Verknappung sind die Prämien für höhere Risiken und der zeitliche Renditeausgleich in den am Markt erzielbaren Anfangsmieten durchzusetzen. Diese Erkenntnis hat sich sowohl bei Wohnungsmarkexperten als auch bei Politikern weitgehend durchgesetzt⁷⁾. Zu beachten ist noch, daß neben der Zurückhaltung beim Neubau auch andere Ausweichreaktionen möglich

⁵⁾ Dieser Frage sind wir in dem in Fußnote 1) erwähnten Forschungsbericht ausführlich nachgegangen, so daß wir hier nur die wichtigsten Ergebnisse zu skizzieren brauchen.

⁶⁾ Vgl. auch Rolph Niederberger: Mietspiegel spiegelt nicht alles, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen, 1/1978, S. 17.

⁷⁾ Vgl. z. B. die Einräumung von Dieter Haack: Soziales Mietrecht und Investitionsprobleme im freifinanzierten Mietwohnungsbau, in: Wohnungswirtschaft und Mietrecht, 3/1978, S. 42.

sind: nachlassende Instandhaltungsanstrengungen, Umwidmung, Verkauf als Eigentumswohnung, Eigennutzung usw.⁸⁾.

Gibt es über die Wirkungsrichtung des WKSchG kaum Zweifel, so gehen die Ansichten über das Ausmaß noch weit auseinander. Zugunsten der These, das Gesetz beeinträchtigt die Investitionen nicht oder nur unwesentlich, werden folgende Argumente vorgebracht:

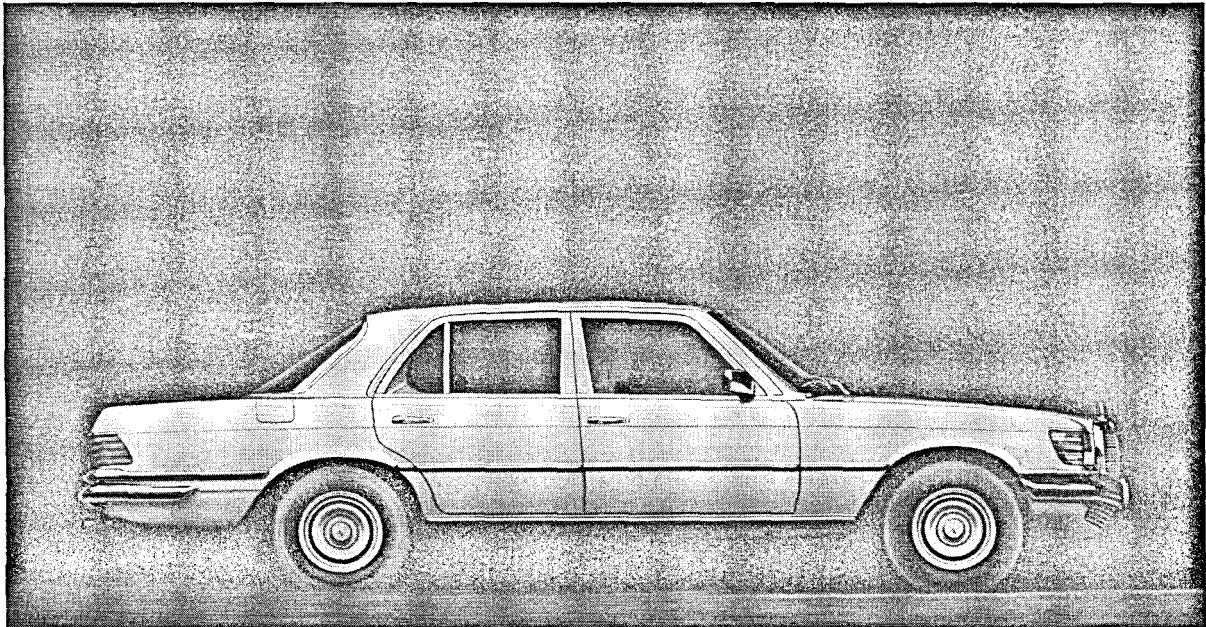
□ Das 2. WKSchG könne die Investitionen noch gar nicht beeinträchtigt haben; denn Mietsteigerungen seien schon aufgrund der Marktlage nur schwer durchzusetzen, so daß gegenwärtig die gesetzlich bestehenden Spielräume gar nicht ausgeschöpft werden könnten. – Dem ist entgegenzuhalten, daß die *heute geforderten* Anfangsmieten schon steigen, wenn erst *für die Zukunft* eine mietbegrenzende Wirkung *erwartet* wird. Auch wenn gegenwärtig am Markt nur relativ geringe Mieterhöhungen durchgesetzt werden können, wäre ohne Mieterschutz die Diskrepanz zwischen geforderten und gezahlten Anfangsmieten geringer und das investitionsniveau vermutlich höher. Zwar ist zu konzedieren, daß auch ohne Mieterschutz die Anfangsmieten gegenwärtig die durch-

schnittliche Rentabilitätsschwelle noch nicht erreicht hätten. Aber die Rentabilitätsschwelle liegt weder, wie der Präsident des Deutschen Mieterbundes annimmt, auf der Höhe der sogenannten „Kostenmieten“, also bei ca. 12,- DM/qm im Monat⁹⁾, noch ist eine Lücke bis zur Liquiditätsschwelle von ca. 20 % zu schließen, wie ein Vertreter des BMBau vermutet¹⁰⁾. Nach Berechnun-

⁸⁾ Nachdem in Großbritannien mit dem Rent Act von 1974 möblierte Wohnungen in die Mietkontrolle und den Kündigungsschutz einbezogen wurden und somit ein Schlupfloch gestopft war, bemerkte MacLennan mit englischem Humor, die Vermieter würden sich schon etwas einfallen lassen, um auch diese Vorschrift zu umgehen, z. B. indem sie eine warme Mahlzeit bereitstellen (vgl. Duncan MacLennan: The 1974 Rent Act – Some Short Run Supply Effects, in: Economic Journal, Vol. 88 (1978), S. 333 f.).

⁹⁾ Vgl. Paul Nevermann: Wohnungskündigungsgesetz ist kein Handelsobjekt, in: Wohnungswirtschaft und Mietrecht, 7/1977, S. 134. Das dem sozialen Wohnungsbau entlehnte Konzept der „Kostenmiete“ unterstellt im Prinzip nominal konstante (im Zeitverlauf real fallende) Mieten, während im freifinanzierten Wohnungsbau real konstante (nominal steigende) Mieten gefordert werden.

¹⁰⁾ Vgl. Michael Schulz-Trieglaff: Der Wohnungsbau im wirtschaftlichen Aufschwung, in: Wohnungswirtschaft und Mietrecht, 5/1977, S. 91. Schulz-Trieglaff vertritt die These, Investitionen im freifinanzierten Mietwohnungsbau würden erst dann wieder in größerem Umfang vorgenommen, wenn der Bauherr schon bei der Erstvermietung Einnahmen erzielt, die seine „laufenden Kosten“ decken, wenn er also keine Liquidität mehr nachschießen muß. Für 1977 gibt er die Liquiditätslücke mit ca. 20 % an. – Ein Liquiditätsabfluß in den ersten Perioden mag zwar für liquiditätschwache Investoren Cash-Flow-Probleme mit sich bringen. In der Regel kommt es jedoch für die Investitionsentscheidung ausschließlich auf die erwartete Gesamtrendite an.



Selbst seine Eleganz ist Ausdruck seiner Perfektion.

Bei einer Konstruktion, die technisch so vollkommen ist, kann es nicht ausbleiben, daß sie auch optisch besticht. Denn Ästhetik ist im modernen Automobilbau eine

Funktion auch der Form. Wenn sie alle Ansprüche der Aerodynamik erfüllt, wird das geschulte Auge des Automobilkenners das schon von der Form her wahrnehmen. Und

was so richtig ist wie ein Mercedes-Benz, wirkt zwangsläufig auch stilistisch gut.

Mercedes-Benz
Ihr guter Stern auf allen Straßen.



gen der Autoren liegen die Anfangsmieten im Neubau durchschnittlich nur um ca. 7 % unterhalb der Rentabilitätsschwelle¹¹⁾. Da sich diese Schätzung auf die *durchschnittliche* Kosten-Ertrags-Situation bezieht, eine Reihe von Investoren die Kostendeckung aber schon früher als andere erreicht, müßten sich die Investitionen von der Marktsituation her gesehen schon deutlich beleben.

□ Zugunsten der Vergleichsmietenregelung könnte vorgebracht werden, auch früher schon habe es am freien Markt ein Zurückbleiben der Altvertragsmieten hinter den Mieten in neuen Verträgen gegeben – was empirisch tatsächlich nachweisbar ist¹²⁾. Daher sei der Mieterschutz keine „Belastung“ für die Vermieter. – Hier muß klar gesehen werden, daß der Mieterschutz eine verzögerte Anpassung auch für solche Vermieter erzwingt, die sonst die Mieten kontinuierlicher anpassen würden, daß die Anpassung auch für die angesprochenen Mietverhältnisse weiter verzögert werden kann und daß wegen der eingeschränkten Kündigungsmöglichkeiten vom Investor ein Zurückbleiben der Altmieten für längere Zeit in Rechnung gestellt werden muß, als dies früher der Fall war.

□ Die in letzter Zeit immer weiter verbreitete Verwendung von Mietspiegeln, so eine weitere These, habe die Beweismöglichkeiten für den Vermieter sehr vereinfacht und erlaube eine ausreichende Anpassung der Mieten. – Zwar können Mietspiegel für den Vermieter eine Entlastung bringen; aber die im Mietspiegel erfaßten Mieten können bereits unter den echten Marktmieten liegen (Furcht der Vermieter vor dem komplizierten und riskanten Zustimmungsverfahren). Hinzu kommt, daß gerade Mietspiegel zu „mietenpolitischen“ Zwecken eingesetzt werden können, etwa indem sie nur verzögert fortgeschrieben werden.

Beeinträchtigte Investitionen

Für die entgegengesetzte These, das 2. WKSchG beeinträchtige die Investitionen nicht unerheblich, lassen sich insbesondere folgende Argumente anführen:

□ Die Schwierigkeiten, auf die einige Vermieter bei der Mieterhöhung gestoßen sind, waren nicht gering. Überzogene Formerfordernisse beim Erhöhungsverfahren, Scheu vor Prozessen, „mieterfreundliche“ Urteile, Streit um „Vergleichbarkeit“ von Wohnungen, Probleme der Entscheidung bei unklarer Beweislage (Bandbreiten von Vergleichsmieten) usw. sind spürbare „Hürden“ für Vermieter.

□ Bei der Einführung des 1. WKSchG im Jahre 1971 stand auch der Gedanke Pate, den Mietanstieg zu bremsen, um damit einen Beitrag zur Inflationsbekämpfung zu leisten. Viele Vermieter

und potentielle Investoren befürchten vermutlich immer noch, bei einem eventuellen erneuten Inflationsschub könnte man sich des Mietrechts als Stabilisierungsinstrument bedienen¹³⁾.

□ Die im Rahmen der Verfolgung von Mietpreisüberhöhungen nach § 5 Wirtschaftsstrafgesetz herangezogenen „Wesentlichkeitsgrenzen“, bei deren Überschreiten auch bei Neuvermietung eine Geldbuße droht, sind sehr eng gezogen¹⁴⁾. Deshalb müßte die geforderte Miete bei Erstvermietung besonders stark angehoben werden; denn ein Neuinvestor kann nicht mehr damit rechnen, selbst bei einem Mieterwechsel die Miete frei heraufsetzen zu können. Da die Wesentlichkeitsgrenzen an die Vergleichsmieten gebunden sind, diese aber nachhinken, müßte der Erhöhungsspielraum bei der Erstvermietung sehr hoch sein.

Das Argument von Verfechtern des WKSchG, das Miethöhegesetz habe keine negativen Auswirkungen, die Investoren seien allenfalls durch die Diskussion über aufgebauchte Einzelfälle verunsichert worden, hat insoweit einen richtigen Kern, als die oben beschriebenen Auswirkungen durch eine zusätzliche Verunsicherung der Vermieter noch verstärkt werden können. Aber unabhängig davon bleibt ein bedeutender Rest an Unsicherheit, bei den Vermietern über die Möglichkeiten der Anpassung von Altvertragsmieten an die Inflation, bei den Mietern über das Ausmaß von Mietersparnissen. Die Diskrepanz zwischen „Angebotspreis“ und „Nachfragepreis“ im Mietwohnungsbau ist sicher nicht vernachlässigbar gering. Eine spürbare Verknappung am Markt für freifinanzierte Mietwohnungen und ein Mietanstieg über das Niveau hinaus, das sich ohne Mieterschutz ergäbe, ist vorprogrammiert¹⁵⁾.

¹¹⁾ Vgl. Johann Eekhoff, Olaf Sievert, Gerhard Werth: Bewertung wohnungspolitischer Strategien: Modernisierungsförderung versus Neubauförderung. Unveröffentlichte vorläufige Fassung eines Forschungsberichts im Auftrag des BMBau, Saarbrücken 1978, Anhang B.

¹²⁾ Vgl. z. B. Michael Schulz-Trieglaff: Mietspiegel in der Praxis, in: Bundesbaublatt, 9/1977, S. 376-379.

¹³⁾ Eine deutliche Klarstellung, daß dieses Ziel nicht (mehr) verfolgt werde, ist bis heute nicht erfolgt. Noch in der Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung zum 2. WKSchG wurde als positive Auswirkung des WKSchG vermerkt, daß der Mietindex im Jahre 1972 langsamer als das allgemeine Preisniveau gestiegen sei (vgl. Bundestagsdrucksache 7/2011, S. 7). Bundesjustizminister Vogel stellte im Jahre 1976 fest, daß mit dem neuen Mietrecht die „ungesunde Spitzenreiterposition“ der Miete bei der Preisentwicklung gebrochen worden sei (vgl. Hans-Jochen Vogel: Der Weg zu einem sozialen Mietrecht, in: Wohnungswirtschaft und Mietrecht, 7/1976, S. 138).

¹⁴⁾ Vgl. Dieter Haack, a. a. O., S. 42.

¹⁵⁾ Die restriktiven Wirkungen der Vergleichsmietenregelung könnten natürlich abgemildert werden, etwa indem die Bandbreiten für die Erhöhung der Mieten erweitert werden. Vorschläge gehen z. B. dahin, überwiegend Neuvertragsmieten in die Mietspiegel aufzunehmen (vgl. etwa Volker Giერთ: Marktmierte aus der Retorte?, in: Bundesbaublatt, 12/1977, S. 543). Dadurch könnte erreicht werden, daß die Vergleichsmieten sogar über den marktgerechten Mieten bei Altverträgen liegen (vgl. auch W. K. Risse: Die Mietdauer beeinflusst die Miethöhe, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen, 4/1978, S. 164). Hier zeigt sich ein deutlicher Zielkonflikt: Will man die Renditeerwartung der Investoren möglichst wenig belasten, muß man die Vergleichsmietenregelung vermutlich so weit auflockern, daß in vielen Fällen der Kündigungsschutz durch Mieterhöhungen unterlaufen bzw. die Immobilität der Mieter ausgebeutet werden könnte.

Die zentrale Aussage der bisherigen Überlegungen ist also: Den abgesicherten Kündigungsschutz erhalten die Mieter nicht kostenlos; sie müssen dafür in Form höherer Mieten zahlen. Bei diesem Befund stellt sich die Frage, ob der gesetzliche Kündigungsschutz den Mietern so viel wert ist, wie er kostet. Darüber hinaus sind die weiteren Kosten der gesetzlichen Regelungen in Rechnung zu stellen, die zum größten Teil beim Staat anfallen, z. B. Gerichtskosten und Kosten der Erstellung von Mietspiegeln, kurz die Kosten des Verfahrens im weitesten Sinne. Zwar ist es sinnvoll zu überlegen, wie man die Kosten des gesetzlichen Kündigungsschutzes senken kann. Aber darüber hinaus erscheint es geboten, weitergehende Überlegungen anzustellen und zu fragen, ob es zur Erreichung der vom Gesetzgeber angestrebten Ziele nicht alternative und effizientere Möglichkeiten gibt.

Alternative zum gesetzlichen Kündigungsschutz

Ziel der gesetzlichen Regelungen ist es, einen „gerechten Ausgleich“ zwischen den Interessen des Mieters und denen des Vermieters zu erreichen, wobei der weitgehende Kündigungsschutz im Vordergrund steht und – nach den jüngsten Interpretationen – eine marktmäßige Entwicklung der Mieten möglich sein soll. Als zu berücksichtigende Interessen der Mieter werden angesehen:

- der Schutz des Mieters vor willkürlicher und unmotivierter Kündigung; die Bewahrung der Wohnung als Mittelpunkt des Familienlebens¹⁶⁾;
- der Schutz vor einer Ausbeutung der Immobilität des Mieters, die möglich ist, weil der Mieter sich an die Wohnung gebunden fühlt und bei einer überhöhten Mietforderung wegen der Umzugskosten nicht einfach die Wohnung wechseln kann¹⁷⁾.

Gleichwohl soll es dem Mieter freistehen, bei Bedarf die Wohnung zu wechseln; eine dauernde Bindung seinerseits soll er nicht eingehen müssen.

Dem steht das Interesse des Vermieters an der „Wirtschaftlichkeit des Hausbesitzes“ gegenüber, weshalb „wirtschaftlich angemessene“ Mieterhöhungen als grundsätzlich zulässig gelten. Sinn-

¹⁶⁾ Vgl. Hans-Jochen Vogel, a. a. O., S. 139, und Gerhard Jahn: Das Mietrecht als Aufgabe der Gesetzgebung im sozialen Rechtsstaat, in: Wohnungswirtschaft und Mietrecht, 6/1973, S. 90.

¹⁷⁾ Vgl. Hans-Jochen Vogel, a. a. O., S. 139, und Gerhard Jahn, a. a. O., S. 91.

¹⁸⁾ Diesen Fall haben wohl viele im Auge, die davon sprechen, daß der Vermieter keine „überhöhten“ Mieten erzielen, aber auch seine Kosten decken können soll. Dies zeugt von einem Fehlverständnis der Ertragssituation bei einem Gut mit so langer Nutzungsdauer wie die Wohnung. Bei der geringen Anpassungsgeschwindigkeit des Angebots an wechselnde Nachfrage- und Kostenbedingungen und bei der sich heute rasch wandelnden Nachfragestruktur sind gleichbleibende normale Nettoerträge nicht die Regel, es sei denn, die Nutzung einer Wohnung wird auf lange Zeit zu einem festen realen Preis kontrahiert. Um diesen Fall geht es aber beim Kündigungsschutz gerade nicht.

vollerweise kann aber, und dies wird oft übersehen, hiermit nur Wirtschaftlichkeit auf lange Sicht gemeint sein, das heißt, die Betrachtung von Einzahlungen und Auszahlungen des Vermieters über einen kurzen Zeitraum reicht nicht aus, über die Wirtschaftlichkeit eines Mietwohnobjekts zu befinden. Das Interesse des Vermieters liegt in der Erzielung einer „normalen“ Rendite über die gesamte Nutzungsdauer einer Wohnung, wobei wohl unterstellt werden kann, daß kaum ein Vermieter in sein Renditekalkül die Möglichkeit der „Ausbeutung“ der Immobilität des Mieters einbezieht.

Die erwartete Rendite ist prinzipiell unsicher, sie kann am Ende niedrig oder hoch ausfallen. Eine überdurchschnittliche Rendite kann sich ergeben durch vorübergehende Knappheitsrenten auf dem relevanten Teilmarkt, günstige Verkaufsmöglichkeiten (z. B. als Eigentümerwohnung), eine als besonders vorteilhaft bewertete Eigennutzung, das Vermieten an gewerbliche Nutzer oder andere zahlungsfähige Nachfrager. Eine niedrige Rendite kann sich ergeben durch anhaltende Phasen des Überangebots an Wohnungen, eine schwache Nachfrageentwicklung auf dem relevanten Teilmarkt, eine sich schnell verschlechternde Wohnumwelt usw. Normalerweise wechseln sich im Verlauf der Nutzungsdauer einer Wohnung Phasen hoher Erträge und solche niedriger Nettoerlöse ab, so daß auf lange Frist eine Normalrendite erzielt wird. Möglich, aber unwahrscheinlicher ist bei freien Verträgen auf unbestimmte Zeit der Fall, daß über die Nutzungsdauer relativ konstante Realerträge erzielt werden¹⁸⁾.

Für manchen an der wohnungspolitischen Diskussion Beteiligten mag es eine befremdliche Vorstellung sein, daß Wohnungsinvestitionen auch einmal nur sehr geringe Renditen erzielen können – von krassen Fehlplanungen einmal abgesehen. Denn die Erfahrung in der Vergangenheit war doch, zumindest bis zum Auftreten der Wohnungshalden, daß man im Wohnungsbau im Zweifel gut verdiente. In der Vergangenheit mußte die Angebotslücke am Wohnungsmarkt abgebaut werden. Für die überschaubare Zukunft ist eine solche Lage aber nicht nur auszuschließen, inzwischen sind sogar Faktoren verstärkt wirksam geworden, die unerwartet niedrige Erträge bringen können: Bevölkerungsrückgang, mögliche kräftige Verschiebung der Nachfragestruktur von heutigen Neubaugebieten in die Stadtkerne oder zwischen Teilmärkten (Wohnungsgröße). Insgesamt gesehen ist die Renditeerwartung im Wohnungsbau wohl unsicherer geworden, und die Wahrscheinlichkeit niedriger Renditen ist gestiegen.

Äußerst wichtig ist hierbei: Auch wenn der Investor sich über die genaue Höhe der zukünftigen Erträge keine klaren Vorstellungen machen kann, so gibt ihm die Dispositionsfreiheit über sein

Eigentum die Gewißheit, daß er dann, wenn die Ertragschancen gut sind, sie auch wahrnehmen kann¹⁹⁾. Da der Vermieter bei einer asymmetrischen Kündigungsregeiung wie im WKSchG grundsätzlich nicht kündigen kann, werden die Gewinnchancen (Marktlagenvorteile usw.) beschnitten. Umgekehrt bleibt das Verlustrisiko in vollem Umfang erhalten, weil der Mieter den Vertrag kündigen kann. Der Erwartungswert der Rendite ist niedriger, als dies bei freier Kündigungsmöglichkeit und gleicher realer Anfangsmiete der Fall ist²⁰⁾.

Freiwilliger Kündigungsschutz

Dies heißt nun, daß am freien Markt ein Interessenausgleich zwischen Mieter und Vermieter nur möglich ist, wenn dem Vermieter die entgehenden Gewinnchancen entgolten werden. Und in der Regel gibt es einen Preis, d. h. einen Aufschlag auf die sonst vereinbarte reale Miete, bei dem der Vermieter bereit ist, auf sein Kündigungsrecht zu verzichten. Ein Mieter, der diesen Mietaufschlag zu zahlen bereit ist, kann sich demnach im Prinzip genauso gegen eine „willkürliche“ Kündigung absichern und dennoch das freie Kündigungsrecht behalten, wie es gegenwärtig nach den gesetzlichen Regelungen der Fall ist. Wichtig ist hierbei: Im Mietvertrag müssen über die Mietentwicklung von vornherein Vereinbarungen getroffen werden, die verhindern, daß der Vermieter später durch hochgeschraubte Mietforderungen den Kündigungsschutz unterläuft. Für solche Vereinbarungen sind viele Formen denkbar – z. B. Vereinbarung einer festen Miete, Staffelmieten²¹⁾, Indexklauseln²¹⁾, Leistungsvorbehaltsklauseln mit Bindung an den Preisindex für die Lebenshaltung oder einen Mietindex, Neuverhandlung mit begrenztem Spielraum nach Ablauf einer bestimmten Frist²²⁾.

Einige Besonderheiten des Prinzips des freiwillig vereinbarten Kündigungsschutzes sind zu erwähnen:

Sicherlich wäre nicht jeder Mieter bereit, den Preis zu zahlen, den der Kündigungsschutz kostet. Das bedeutet, er beurteilt das Risiko einer Kündigung nicht besonders hoch, etwa weil er relativ mobil ist.

Einige Mieter können sich wegen eines geringen Einkommens keinen umfassenden Kündigungsschutz leisten, so wie sie sich keine ausreichend große und qualitativ befriedigende Wohnung leisten können. Soweit dies als Problem angesehen wird, wäre es eine Sache der Verteilungspolitik und nicht der Rechtspolitik.

Manche Mieter haben möglicherweise nicht genügend Verhandlungsgeschick, um entsprechende Verträge zu „angemessenen“ Konditionen

auszuhandeln. Sie würden beispielsweise den Kündigungsschutz aus Unerfahrenheit nicht effektiv absichern, weil sie dem Vermieter von vornherein zu große Mieterhöhungsspielräume für die Zukunft lassen.

Würden die Regelungen des WKSchG aufgehoben, könnte der Mietaufschlag bei entsprechender Nachfrage nach Kündigungsschutz in einer Anfangsphase ziemlich groß werden, wenn die Vermieter zunächst nur zögernd darauf eingingen. Da Wohnungen ohne Kündigungsschutz dann aber weniger rentabel wären und Wohnungen mit Kündigungsschutz hohe Renditen versprechen würden, käme es schon bald zu einem entsprechenden Angebot an Kündigungsschutz, zumal ja keine Investitionen zu tätigen wären, sondern lediglich Vertragskonditionen im beiderseitigen Interesse geändert werden müßten.

Nicht jeder Vermieter würde den Kündigungsschutz zum gleichen Preis, manche würden ihn gar nicht anbieten. Dadurch würden mobile Mieter, die auf einen weitreichenden Kündigungsschutz verzichten können, tendenziell in relativ billige Wohnungen ziehen, für die der Vermieter andere Verwertungschancen offen halten möchte. Umgekehrt würden Haushalte mit einer Vorliebe für einen umfassenden Kündigungsschutz zu Ver-

¹⁹⁾ Ein an dieser Stelle leicht auftretendes Mißverständnis ist auszuraumen: Die Dispositionsfreiheit, die nach den bisherigen Überlegungen für die Ertragswartungen des Vermieters eine so wichtige Rolle spielt, schließt auch oder schloß zumindest in der Vergangenheit die „Kündigung zum Zwecke der Mieterhöhung“ ein, so anrühlich dies auch anmuten mag. Man sollte sich aber klarmachen, weichen – in der moralischen Bewertung stark wechselnden – Inhalt dieses Recht haben kann: Dieser kann reichen von der Durchsetzung einer Anpassung der Mieten an die Inflation gegen den Willen des „uneinsichtigen“ Mieters über die Ausnutzung einer günstigen Nachfragesituation, in der der Mieter seine Wohnung ja eigentlich nicht gegen den Vermieter, sondern gegen andere Nachfrager verteidigen muß, bis hin zur Ausbeutung des immobilien und in Verhandlungen unterlegenen Mieters. Ist dieses Recht des Vermieters ohne gleichwertige Kompensation – das „gleichwertig“ sei betont – eingeschränkt, so berührt dies die Renditeerwartung. Ein Ersatz für den sonst gefährdeten Inflationausgleich würde wohl allgemein als legitim angesehen; ein Ausgleich für unterbundene Bestandsrenten in Knappheitslagen würde dagegen kaum auf Verständnis stoßen. Gleichwohl spielen, wie erwähnt, solche Möglichkeiten für den notwendigerweise auf lange Sicht planenden Investor im Wohnungsbau eine durchaus gleichrangige Rolle im Renditekalkül.

²⁰⁾ Hierbei wurde unterstellt, daß „lediglich“ das Ausnutzen von Knappheitslagen, das Wechseln zu einem besser zahlenden Mieter, ein lohnender Verkauf usw. ausgeschlossen wurden. Eine Anpassung der Miete entsprechend dem sonst als „normal“ anzusehenden Verlauf ist (als Höchstgrenze) vorgesehen. Werden vermeintliche „Sondergewinne“ aufgrund des Anstiegs des relativen Preises der Wohnungsnutzung oder gar eine Anpassung der Miete an die Inflation in Frage gestellt, verschlechtert sich das Renditespektrum noch zusätzlich.

²¹⁾ Diese beiden Formen sind nach geltendem Recht unzulässig. Hier geht es allerdings um Formen der Mietvereinbarung, die denkbar wären, wenn es den gesetzlichen Mieterschutz nicht gäbe.

²²⁾ Hier stellt sich die Frage, warum denn in der Vergangenheit die Mieter, denen ja schon immer viel an der Erhaltung der Wohnung lag, keinen asymmetrischen Kündigungsschutz vereinbart haben. Hierfür gibt es vermutlich mehrere Gründe. Ein Kündigungsschutz in der extremen Form – starke Bindung des Vermieters, keine Bindung des Mieters – mag wegen des geringeren Realeinkommens einerseits und wegen des hohen Mietaufschlags infolge der Wohnungsmarktlage mit hohen, wenn auch unsicheren Renditeerwartungen andererseits zu teuer gewesen sein. Längerfristige Verträge mit Bindung beider Vertragspartner gab es hingegen auch früher häufig. Solche auf den ersten Blick nicht naheliegenden Vertragsformen müssen sich am freien Markt erst allmählich entwickeln und eingeübt werden, so wie sich etwa der Verzicht von Krankenversicherungsgesellschaften auf das Aussteuerungsrecht erst allmählich durchgesetzt hat.

mietern ziehen, die keinen großen Wert darauf legen, sich um bessere Verwertungschancen zu bemühen bzw. solche Chancen nicht erwarten. Außerdem müßte nicht jeder Mieter ein unbefristetes Dauerwohnrecht in Anspruch nehmen, sondern es könnten auch begrenzte Absicherungsfristen vereinbart werden. Ein solcher Vertrag wäre billiger als extrem asymmetrische Verträge.

Man mag diese Überlegungen zum privat vereinbarten Kündigungsschutz für spekulativ halten; aber man muß sich darüber klar sein, daß auch der gesetzliche Kündigungsschutz den Vermietern auf Dauer nicht nehmen kann, was sie nicht zum entsprechenden Preis auch freiwillig zu geben bereit wären. Verordnet man den Kündigungsschutz, so suchen Vermieter Formen des Ausweichens, und potentielle Investoren wählen andere Anlageformen als den Mietwohnungsbau, bis für die zwangsweise Einschränkung der Dispositionsfreiheit ein Ausgleich in Form einer knappheitsbedingt höheren realen Miete gezahlt wird.

Unterschiede in den Absicherungsformen

Bei einem Vergleich des gesetzlichen Kündigungsschutzes und dem hier zur Diskussion gestellten privatautonomen Kündigungsschutz sind noch folgende Unterschiede zu beachten:

Wird der gesetzliche Kündigungsschutz eingeführt, ist die Absicherung während einer Übergangsphase wegen der Anbieterkonkurrenz möglicherweise billiger, als er bei freier Vereinbarung wäre; denn kurzfristig ist das Angebot an Mietwohnungen relativ unelastisch. Aber schon nach kurzer Zeit werden die Ausweichreaktionen der Investoren und Vermieter wirksam und die Mieten steigen. Ein Gleichgewicht wird erst wieder erreicht, wenn die Kosten des Vermieters gedeckt sind. Der wesentliche Unterschied zur freien Vereinbarung: Nun müssen auch diejenigen Mieter den Mietaufschlag zahlen, denen die Absicherung des Wohnrechts nicht soviel wert ist, wie sie kostet.

Bei freier Vereinbarung muß ein Vermieter, der Kündigungsschutz anbietet, damit rechnen, daß diejenigen, die einen Mietaufschlag zu zahlen bereit sind, die Vorteile auch in Anspruch nehmen: Bei Knappheit werden die Mieter meist wohnen bleiben, und bei Überangebot werden nicht wenige Mietminderung verlangen oder ausziehen²³). Damit muß ein Vermieter bei der gesetzlichen Regelung nicht in gleichem Maße rechnen: Er darf annehmen, daß er auch Mieter bekommt, die bei Knappheit ausziehen, etwa aus beruflichen Gründen, oder solche, die trotz eines Überangebots wohnen bleiben. Die Mieter verteilen sich mehr zufällig auf die Wohnungen, weil es keine Wohnung ohne Kündigungsschutz gibt. Bei

der gesetzlichen Regelung sind daher die erwarteten Risiken aus dem Mieterschutz (etwas) geringer, als sie bei freier Vereinbarung wären, daher braucht das Risikoentgelt auch nicht so hoch zu sein. Allerdings: in diesem Fall bezahlen auf Dauer auch diejenigen Mieter einen Mietaufschlag, die lieber eine billigere oder bessere Wohnung (ohne Kündigungsschutz) hätten; sie subventionieren gleichsam diejenigen Mieter, die sonst für den Kündigungsschutz viel zu zahlen bereit wären.

Beim gesetzlichen Kündigungsschutz sind auch diejenigen Mieter abgesichert, die ohne Hilfe am freien Markt keine gesicherten Verträge abschließen können, die aber bereit wären, den bei der gesetzlichen Regelung sich ergebenden Mietaufschlag zu zahlen. Eine Absicherung dieser Gruppe könnte bei frei zu vereinbarem Kündigungsschutz vermutlich billiger erreicht werden, wenn gleichzeitig Musterverträge und Hilfen beim Vertragsabschluß angeboten würden.

Vergleicht man die beiden Formen der Absicherung der Mieter, so kann man durchaus zu dem Schluß kommen, daß die „Marktlösung“ der gesetzlichen Regelung auf Dauer überlegen ist.

Zwar kann bei der gesetzlichen Regelung der beschriebene „Versicherungseffekt“ realisiert werden, der bei der Marktlösung fehlt. Aber dem steht entgegen, daß das Vergleichsmietenverfahren, das zur Absicherung des gesetzlichen Kündigungsschutzes notwendig ist, in den Augen des Vermieters – wenn es effektiv ist –, große Risiken birgt. Nicht gering wird hierbei vermutlich das politische Risiko eingeschätzt, dieses Instrument werde bei Bedarf zur bewußten Bekämpfung von Mietsteigerungen in Knappheitssituationen oder gar zur Inflationsbekämpfung herangezogen²⁴). Dieses besondere Risiko besteht bei der Marktlösung nicht. Die hierfür bei der gesetzlichen Regelung zusätzlich geforderte Risikoprämie kann den Kündigungsschutz gegenüber der Marktlösung sogar für diejenigen verteuern, die durch den Versicherungseffekt begünstigt sind. Zu berücksichtigen sind auch noch die übrigen Kosten des Vergleichsmietenverfahrens, wie Kosten der Erstellung von Mietspiegeln, Gutachterkosten usw. Schließlich läßt die Marktlösung Raum für verschiedene Abstufungen der Absicherung des Mieters und läßt darin die Möglichkeit, entsprechend den unterschiedlichen Kosten der verschiedenen Arten eine mehr oder weniger umfassende Form des Kündigungsschutzes zu wählen.

²³ Man sollte sich aber deutlich machen, daß dies nicht die Alten, Kranken und Kinderreichen sind; denn diese ziehen in der Regel nicht bloß wegen günstiger Marktlage aus, stellen insoweit für den Vermieter also kein besonders hohes Risiko dar.

²⁴ „Die Vergleichsmiete ist und bleibt ein politischer Preis, ...“ (Josef Brügge mann: Diskussionsbeitrag zur Mieten-Diskussion auf dem Bauvereinstag, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen, 1/1978, S. 17.)