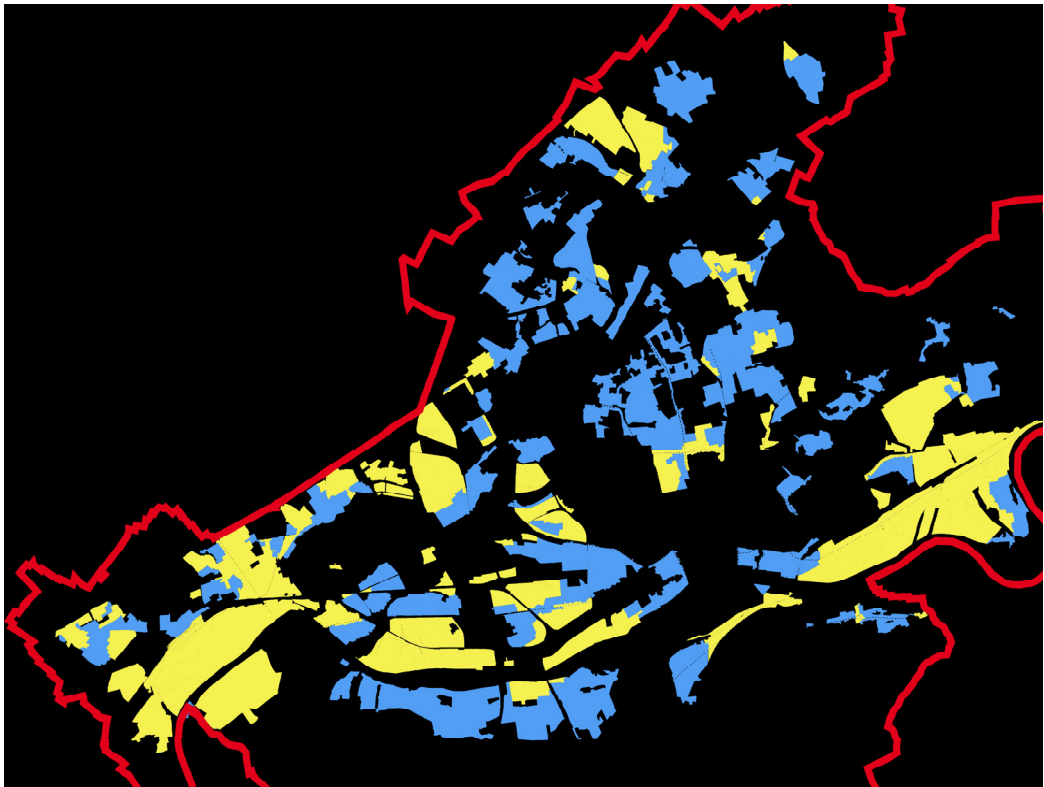


Jürgen Schardt

# Das bundesdeutsche Vergleichsmietensystem und der Frankfurter Mietspiegel 2010

[www.humangeographie.de](http://www.humangeographie.de)



Jürgen Schardt

# Das bundesdeutsche Vergleichs- mietensystem und der Frankfurter Mietspiegel 2010

© Jürgen Schardt: Das bundesdeutsche Vergleichsmietensystem und der Frankfurter Mietspiegel 2010. Frankfurt am Main 2012. (= Forum Humangeographie 8)

ISBN 978-3-935918-17-6

Kontakt: Institut für Humangeographie, Forum Humangeographie, Marit Rosol (Schriftleitung), Robert-Mayer-Str. 6-8, 60325 Frankfurt am Main, [www.humangeographie.de](http://www.humangeographie.de).

Abbildung Titelseite: Frankfurt am Main. „Einfache“ (gelb) und „normale“ (blau) Wohnlagen. Eigene Darstellung auf Grundlage des Frankfurter Mietspiegels 2010, September 2012

# Inhalt

Einleitung	7
1 Das Vergleichsmietensystem: Mietpreispolitik in Deutschland	9
1.1 Kurze Geschichte der Mietpreispolitik in der BRD nach 1945	9
1.1.1 Mietpreispolitik von 1945 - 2001	9
1.1.2 Die Mietrechtsreform von 2001	12
1.2 Das Vergleichsmietensystem	13
1.2.1 Was ist die ortsübliche Vergleichsmiete?	14
1.2.2 Beschränkungen	16
1.2.2.1 Mietpreisüberhöhung	17
1.2.2.2 Mietwucher	18
1.2.2.3 Kappungsgrenze	19
1.2.3 Grundlagen der Vergleichbarkeit von Wohnungen	19
1.2.3.1 Wohnwertmerkmale	20
1.2.3.2 Subjektive Faktoren	20
1.2.3.3 Die Üblichkeit der Miete	21
1.2.4 Begründungsmittel für die ortsübliche Vergleichsmiete	22
1.2.4.1 Die Benennung von drei Vergleichswohnungen	22
1.2.4.2 Sachverständigengutachten	23
1.2.4.3 Elektronische Mietdatenbanken	23
1.2.4.4 Einfache und qualifizierte Mietspiegel	24
1.3 Qualifizierte Mietspiegel	25
1.3.1 Methoden	27
1.3.1.1 Die Tabellenmethode	28
1.3.1.2 Das Regressionsmodell	28
2 Der Frankfurter Mietspiegel 2010	31
2.1 Die Mietspiegelkommission	31
2.2 Erstellung des Mietspiegels	33
2.2.1 Repräsentative Mieter_innenbefragung	33
2.2.1.1 Auswahl der Stichprobe und Datenerhebung	33
2.2.1.2 Probleme bei der Datenerhebung	34
2.2.1.3 Qualitätskontrolle	34
2.2.2 Erstellung eines Regressionsmodells	35
2.2.2.1 Berechnung der Gesamt-Durchschnittsmiete	35
2.2.2.2 Erstellung des Regressionsmodells	35

2.3	Neuerungen des Mietspiegels 2010	37
2.3.1	Innenstadtwohnlagen	38
2.3.1.1	Auswirkungen der Lagebewertung am Beispiel Bockenheims	40
2.3.1.2	Politische Spielräume bei der Erstellung des Regressionsmodells	41
3	Diskussion und Schluss	42
3.1	Der Frankfurter Mietspiegel	42
3.1.1	Die Lagebewertung und das Kriterium der Akzeptanz von Mietspiegeln	42
3.1.2	Fehler im Regressionsmodell?	44
3.1.3	Konsequenzen für die Mietpreisentwicklung	46
3.1.4	Fortschreibung des Mietspiegels	46
3.1.5	Fazit	47
3.2	Frankfurter Stadtpolitik	48
3.2.1	Das Primat des Markts in öffentlichen Wohnbaugesellschaften	48
3.2.2	Alternativen städtischer Politik	50
4	Thesen zum Vergleichsmietensystem	52
	Literatur	54

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Vergleichsmietensystem	14
Abbildung 2: Erweitertes Vergleichsmietensystem	16
Abbildung 3: Regressionsgleichung einer multiplen linearen Regression	36
Abbildung 4: Entwicklung der öffentlich geförderten Wohnungen 1986 – 2010	48

## **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1: Entwicklung der Wohnlagen in den Mietspiegeln von 2000 - 2010	39
Tabelle 2: Transformation bestimmter Lagezuschläge von 2008 – 2010	40
Tabelle 3: Mietentwicklung für eine 70 qm-Wohnung mit ehemals „normaler“ Lage im Innenstadt II-Gebiet	43
Tabelle 4: Entwicklung der durchschnittlichen Nettokaltmiete pro Quadratmeter von 2000 – 2010	44

## **Verzeichnis der Anhänge**

Anhang 1: Lagebewertung der Innenstadt im Mietspiegel 2008	60
Anhang 2: Lagebewertung der Innenstadt im Mietspiegel 2010	60
Anhang 3: Lagebewertung in Bockenheim im Mietspiegel 2008	61
Anhang 4: Lagebewertung in Bockenheim im Mietspiegel 2010	62
Anhang 5: Anteil der Umwandlung in Eigentumswohnungen nach Stadtteilen	63
Anhang 6: Bestandspreise, Preissteigerung, Umwandlung der Innenstadt im Verhältnis zur Gesamtstadt	63
Anhang 7: Mietspiegel 2012 der Stadt Offenbach	64

## Abkürzungsverzeichnis

ABG-Holding	Aktienbaugesellschaft für kleine Wohnungen Frankfurt Holding
BauGB	Baugesetzbuch
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof
BFW	Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
bspw.	beispielsweise
BT-Drucksache	Bundestags-Drucksache
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich Soziale Union
d.h.	das heißt
DMB	Deutscher Mieterbund
DMT	Fachverband des Deutschen Mietgerichtstag
ebd.	ebenda
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
ff.	fortfolgende
FN	Fußnote
FR	Frankfurter Rundschau
GdW	Gesamtverband der Wohnungswirtschaft
GG	Grundgesetz
GWH	Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft Hessen
Haus & Grund	Vereinigung der Haus-, Grund- und Wohnungseigentümer
Hrsg.	Herausgeber
InWIS	Institut für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung
IWU	Institut Wohnen und Umwelt Darmstadt
Kap.	Kapitel
MHG	Gesetz zur Regelung der Miethöhe
MhM	Mieter helfen Mietern
NZM	Neue Zeitschrift für Miet- und Wohnungsrecht
o.dgl.	oder dergleichen
o.g.	oben genannt
qm	Quadratmeter
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StGB	Strafgesetzbuch
u.a.	unter anderem
u.U.	unter Umständen
usw.	und so weiter
VdW südwest	Verband der Südwestdeutschen Wohnungswirtschaft e.V.
vgl.	vergleiche

WiStG	Wirtschaftsstrafgesetz
WKSchG	Wohnraumkündigungsschutzgesetz
WoBauG	Wohnungsbaugesetz
WuM	Wohnungswirtschaft und Mietrecht
z.B.	zum Beispiel

## Einleitung<sup>1</sup>

Der Mietspiegel ist ein Instrument im deutschen Vergleichsmietensystem, mit dem die Mietpreise auf dem privaten Wohnungsmarkt reguliert werden sollen. Frankfurt am Main<sup>2</sup> war Pionier bei der Durchsetzung des Mietspiegels in der Bundesrepublik: Bereits in den 1960er Jahren wurden Mietprognosen von der Vereinigung der Haus-, Grund- und Wohnungseigentümer (Haus & Grund) veröffentlicht, die bei Rechtsstreitigkeiten schlichtende Funktion erfüllen sollten; 1974 kam es zur Bildung einer Kommission, in der neben der Stadt Frankfurt u.a. Repräsentant\_innen der beiden Mietparteien vertreten waren und die den ersten Mietspiegel herausgab (vgl. Lammel 2007: 4); 1990 kam es schließlich zur bundesweit ersten Erstellung eines Mietspiegels mittels der Regressionsanalyse – einer Methode, die damals von Seiten der Vermieter\_innenverbände heftig angefeindet wurde (vgl. ebd.: 6ff., Hummel 1993), mittlerweile jedoch allgemein als anerkannt gilt (vgl. BMVBW 2002: 39). In Frankfurt kommt diese Methode bis heute zur Anwendung, obwohl sie nach wie vor in der Kritik der Vermieter\_innenverbände steht (vgl. exemplarisch Ridinger 2011). Entsprechend lehnten diese bspw. den Mietspiegel 2008 geschlossen ab, während die Mieter\_innenverbände ihm durchweg zustimmten (vgl. Amt für Wohnungswesen 2008: 4). Haus & Grund äußerte sich damals in Vertretung der Kleineigentümer\_innen wie folgt:

„Der einseitig von der Stadt aufgezwungene Mietspiegel kann seinen Hauptzweck, nämlich für eine Befriedung zwischen Mietern und Vermietern zu sorgen, nicht erfüllen“ (Haus & Grund 2009).

2010 wendete sich das Bild: Während die Vermieter\_innenverbände dem neuen Mietspiegel mehrheitlich zustimmten, stimmte ein Mieter\_innenverband dagegen und zwei enthielten sich der Stimme. Beispielhaft auch hier die Erklärung von Haus & Grund:

„Frankfurter Vermieter können aufatmen. Der neue Frankfurter Mietspiegel 2010 ermöglicht Mietsteigerungen um durchschnittlich 4,4 Prozent. (...) Die Innenstadt wurde durch die Einführung von zwei neuen Wohnlage-Kategorien stark aufgewertet, die Liste der Durchgangsstraßen wurde merklich reduziert, und der restaurierte Stilaltbau erhält endlich die Zuschläge, die ihm gebühren. Freuen dürfte viele Vermieter zudem, dass auch Balkone, Terrassen, Loggien und Rollläden wieder Zuschläge erhalten, ebenso wie modernisierte Bäder“ (Haus & Grund 2011a).

In der Folge kam es zu teilweise drastischen Mieterhöhungen, die zum Protest verschiedener Stadtteilinitiativen führten (FR 2011b, 2011c). In der Diskussion um die Fortschreibung des Mietspiegels 2010 wurde von der IG BAU seine Abschaffung gefordert (vgl. FR 2012d).

Was war passiert? Hat sich der Mietspiegel von einem Mietschutzinstrument in ein Mieterhöhungsinstrument verwandelt? Wäre seine Abschaffung eine Lösung, die einschneidende Miet-

---

<sup>1</sup> Für kritische Diskussionen dieser Studie danke ich dem AK Kritische Geographie Frankfurt, insbesondere Bernd Belina, dessen Professur diese Arbeit auch finanziell unterstützt hat.

<sup>2</sup> Wenn im Folgenden von „Frankfurt“ die Rede ist, ist damit immer Frankfurt a.M. gemeint.



steigerungen bremsen würde? Handelt es sich beim Mietspiegel um einen bloßen „Spiegel“ der Verhältnisse, der die Marktentwicklung mehr oder weniger objektiv wiedergibt, oder um ein Steuerungsinstrument, mit dem konjunkturabhängig in den Markt interveniert werden kann? Welche mietpreispolitischen Alternativen stellen sich auf lokaler Ebene? Diese Fragen zu klären ist Anliegen der vorliegenden Studie. Meine Argumentation soll dabei zeigen, dass der Mietspiegel nur eines von mehreren Instrumenten im Vergleichsmietensystem ist, das durch seine starke Verrechtlichung nur geringe politische Spielräume bietet.

Im ersten Teil wird das Vergleichsmietensystem ausführlich vorgestellt und die Funktion und Rolle des Mietspiegels darin erläutert. Der Fokus liegt dabei auf den Elementen, die für Frankfurt relevant sind.

Im zweiten Teil wird das Konzept des Mietspiegels entlang der Erstellung des Frankfurter Mietspiegels 2010 veranschaulicht. Diese Darstellung bleibt deskriptiv, d.h. ich lasse weitgehend die Position der Mietspiegelersteller\_innen sprechen, ohne sie inhaltlich zu kommentieren.

Im darauffolgenden Teil wird diskutiert, inwieweit die Konsequenzen des Mietspiegels 2010 – die massiven Mieterhöhungen – auf den Mietspiegel selbst zurückgehen bzw. dem Vergleichsmietensystem geschuldet sind, und welche Handlungsspielräume der lokalen Politik dabei zukommen. Weiterhin werden andere Politikfelder und deren Einfluss auf die Mietpreisregulierung skizziert.

Abschließend werden die Ergebnisse thesenartig zusammengefasst.

Auffällig in der Debatte um Mietpreispolitik in Deutschland ist, dass die Diskussion vor allem auf juristischem Feld geführt wird – bspw. in der Fachzeitschrift „Wohnungswirtschaft und Mietrecht“ (WuM) –, während sozialwissenschaftliche Untersuchungen, die sich explizit mit dem Thema beschäftigen, kaum zu finden sind (vgl. exemplarisch die Literaturlisten auf Mietspiegelportal 2010, Mietspiegel.com 2011). Das spiegelt sich auch in Debatten um Mietrechtsreformen, die den eingeschlagenen Weg des Vergleichsmietensystems nur selten verlassen und in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen werden. Neben Originalquellen (Gesetztexte, Bundestagsdrucksachen, Berichte des Magistrats sowie den Mietspiegeln und Dokumentationen selbst) und juristischer Sekundärliteratur baut diese Studie daher auf zwei Expertengesprächen, die ich mit einem Mitarbeiter einer Mieter\_innenorganisation, die in der Mietspiegelkommission vertreten ist (Interview 1) und mit einem Mitarbeiter der Frankfurter Stadtverwaltung, der mit Wohnungsfragen beschäftigt ist (Interview 2), geführt habe, sowie einem Telefoninterview mit einem Experten, der an der Erstellung qualifizierter Mietspiegel beteiligt war. Da die Dokumentation zum Mietspiegel erst nach Abschluss der Interviews erschien, konnte ich mit meinen Fragen darauf nicht eingehen.

## 1 Das Vergleichsmietensystem: Mietpreispolitik in Deutschland

*„Die rechtliche Ausgestaltung der Mietpreisfrage im Wohnraummietrecht war stets gekennzeichnet durch die jeweilige gesellschafts- und sozialpolitische sowie wohnungswirtschaftliche Interessensfrage. Bei der Untersuchung konnten keine nennenswerten Anhaltspunkte dafür gefunden werden, daß das jeweils geltende Mietpreisrecht nicht auch zukünftig stets ein Spiegelbild der auf dem Wohnungsmarkt ausgetragenen Zielkonflikte sein wird“  
(Hügemann 1998: 313).*

Grundsätzlich ist die Mietpreispolitik in der Bundesrepublik durch den Widerspruch geprägt, der im Anspruch der „sozialen Marktwirtschaft“ angelegt ist: Einerseits soll die freie Verfügung über das Privateigentums garantiert werden, die Vertragsfreiheit und damit eine freie Mietpreisbildung einschließt. Andererseits soll Wohnraum bezahlbar bleiben und ein Schutz der Mieter\_innen vor der Willkür des Markts sichergestellt werden, was vollkommene Vertragsfreiheit ausschließt.

### 1.1 Kurze Geschichte der Mietpreispolitik in der BRD nach 1945

#### 1.1.1 Mietpreispolitik von 1945 - 2001

In Folge des Zweiten Weltkriegs lagen unzählige europäische Städte und Dörfer in Trümmern (vgl. Durth und Gutschow 1988), so auch in Deutschland. „1948/1949, auf dem Höhepunkt der Wohnungsnot, betrug das Wohnungsdefizit rund 5 Millionen Wohnungen“ (Cromm und Koch 2006: 35). Unter diesen Bedingungen wurde zunächst die „Wohnungszwangswirtschaft“ aus der nationalsozialistischen Zeit fortgeführt:

*„In den ersten Nachkriegsjahren erreichte die Wohnungszwangswirtschaft ihren Höhepunkt. Der Kündigungsschutz war umfassend, die staatliche Bewirtschaftung des Wohnraums und die Preisbindung für Wohnraummietverhältnisse auf Grund staatlicher Preiskontrolle (...) waren lückenlos“ (Hügemann 1998: 297).*

Mit dem Erlass des Ersten Wohnungsbaugesetzes (1. WoBauG 1950) wurde eine Phase der Liberalisierung eingeleitet, die sich in der Lockerung und teilweisen Beseitigung der Mietpreisbindung ausdrückte (vgl. Hügemann 1998: 304f.), während Mieterhöhungen noch für viele Jahre „nur in sehr eingeschränktem Maße möglich“ sein sollten (Börstinghaus 2009, Kap. 1: 38).

*„Gewichtiger ist die Bedeutung des 1. WoBauG 1950 aber in anderer Hinsicht einzuschätzen. Zum einen teilte es den Wohnungsbau in drei Teilgebiete, den öffentlich geförderten, den steuerbegünstigten und den frei finanzierten Wohnungsbau, ein und schuf damit den Rahmen für die auch heute [1998] geltende Systeme*

matik. Zum anderen schuf es mit dieser Dreiteilung die für das Mietpreisrecht noch aktuelle Differenzierung zwischen der ‚Kostenmiete‘ und der freien Miete (Marktmiete/Vergleichsmiete)“ (Hügemann 1998: 304).

Der Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und die Tendenz in Richtung einer Regelung der Miethöhe über Marktpreisbildung wurde im Laufe der 1950er und 60er Jahre fortgesetzt, so dass es „gegen Ende der sechziger Jahre [...] am frei finanzierten Mietmarkt faktisch keine Mietpreisbindung mehr“ gab (Cromm und Koch 2006: 37). Im Zusammenhang mit der nach wie vor großen Nachfrage nach Wohnraum – der Wohnungsfehlbestand belief sich 1971 „immer noch auf 8,02% im Bundesdurchschnitt“ (Schwentkowski 1982, zit. nach ebd.) – führte dies zu Mietpreissteigerungen, denen 1971 mit dem Wohnraumkündigungsschutzgesetz (WKSchG) begegnet wurde.

Das übliche Mittel zur Mieterhöhung auf dem privaten Wohnungsmarkt war bis dahin die so genannte Änderungskündigung: Die Vermieter\_innen kündigten das Mietverhältnis und boten gleichzeitig einen Vertrag zu neuen Konditionen an. Für die Mieter\_innen hieß das, entweder in den sauren Apfel zu beißen und eine höhere Miete zu akzeptieren, oder sich eine neue Wohnung suchen zu müssen. Eine juristische Möglichkeit des Einspruchs gab es nicht. Mit dem WKSchG 1971 wurde dieses „freie Kündigungsrecht“ (Lammel 2007: 2) verboten, als Ausgleich wurden den Vermieter\_innen die „Durchführung von Mieterhöhungen bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete“ gewährt (BMVBW 2002: 13):

„Um die Eigentumsrechte des Vermieters nicht weiter einzuschränken, musste der Gesetzgeber einen Mechanismus zur Mieterhöhung finden, wenn nicht ein Mietpreisstopp gewollt war. Der Gesetzgeber entschied sich für das ‚Vergleichsmietensystem‘ (...). Bei Neuabschluss eines Mietvertrages war damit vom Grundsatz her der Mietpreis noch frei aushandelbar, für laufende Mietverträge kam ein die freie Mietpreisvereinbarung einschränkendes Vergleichsmietensystem zur Anwendung“ (Cromm und Koch 2006: 37f.).

Das damit eingeführte Vergleichsmietensystem, bei dem die so genannte „ortsübliche Vergleichsmiete“ als Obergrenze für Mieterhöhungen gilt, bewegt sich zwischen der „grundgesetzlichen Anerkennung des Privateigentums durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG“ (Blank und Börstinghaus 2008, Vorbemerkung §§ 557-561, Rn 4) und der „Sozialpflichtigkeit des Eigentums“ (ebd.) bzw. dem „Sozialstaatsprinzip des Art. 20 GG“ (Hummel 1993: 640f.). Es prägt die Mietpreispolitik bis in die Gegenwart, allerdings bleibt die Frage, wie diese Vergleichsmiete genau zu bestimmen sei, bis heute umstritten (s. 1.2).

1974 wurde dieses Verfahren mit dem Gesetz zur Regelung der Miethöhe (MHG 1974) fortgeschrieben. Cromm und Koch (2006: 43) bemerken dazu, dass damit „aus dem mietpreisrechtlichen System der ortsüblichen Vergleichsmiete, das ursprünglich eine auf drei Jahre ausgelegte Not- und Übergangsregelung war, eine Dauerregelung“ wurde. Hügemann charakterisiert dieses Gesetz als einen „Kompromiß zwischen den widerstreitenden Mietrechtsinteressen zu Ende der sechziger/Anfang der siebziger Jahre“ (1998: 308): Einerseits wurde die rechtliche Stellung der Mieter\_innen in Bezug auf Kündigung und Mieterhöhung geschützt, andererseits wurden Mieterhöhungen in Abhängigkeit von der allgemeinen Marktentwicklung gewährleistet.

„Die Vergleichsmiete sollte bereits damals nach den fünf noch heute geltenden Wohnwertmerkmalen ‚Art, Größe, Beschaffenheit, Ausstattung und Lage‘ erfolgen“ (Börstinghaus 2009, Kap. 1: 41).

Im Zuge der Überarbeitung der Gesetzgebung wurden mit dem MHG 1974 auch die Methoden für die Ermittlung und Begründung der ortsüblichen Vergleichsmiete neu formuliert, über die zu Beginn noch Unklarheiten bestanden. Neben der Angabe von drei Vergleichswohnungen wurden jetzt Mietspiegel sowie vorprozessuale Sachverständigengutachten als alternative Begründungsmittel für die ortsübliche Vergleichsmiete anerkannt (ebd.: 42). Dabei wurde als

wesentlich angesehen, dass „solche Mietspiegel von Interessenvertretern beider Parteien des Mietverhältnisses erstellt oder doch wenigstens von der Seite anerkannt worden sind, die an der Erstellung nicht mitgewirkt hat“ (BT-Drucksache 7/2011, zit. nach Cromm und Koch 2006: 45). Unabhängig von der Art der Begründung lag eine qualitative Neuerung darin, dass bei einer nicht zustande kommenden Einigung zwischen den Mietvertragsparteien nun vor Gericht geklagt werden konnte. Hügemann betont, dass der Rechtsprechung damit die zentrale streitentscheidende Funktion im Mietpreisrecht zugekommen sei:

„Sie erledigt dieses auch als eindeutig der Gerichtsbarkeit zuzuordnendes Organ. Mit der gerichtlichen Zuständigkeit in Mietpreisstreitigkeiten ist einer Entscheidung nach ‚billigem Ermessen‘ eine eindeutige Absage erteilt“ (1998: 309).

Eine weitere Novelle erfuhr das Mietpreisrecht zu Beginn der 1980er Jahre, als „die Fertigstellungszahl im Wohnungsbau auf etwa 340.000 Wohneinheiten und damit auf das niedrigste Ergebnis seit den Nachkriegsjahren“ sank (Cromm und Koch 2006: 46).

Die neu gewählte Bundesregierung aus CDU/CSU und FDP nahm dies zum Anlass, erneut eine Liberalisierung der staatlichen Mietpreispolitik durchzuführen, um damit Anreize zur privaten Bautätigkeit zu schaffen.

„Die Mieten sollten sich stärker am aktuellen Marktgeschehen orientieren und deshalb sollten künftig nur noch Mietvereinbarungen der letzten drei Jahre zur Berechnung der ortsüblichen Vergleichsmiete herangezogen werden. Dadurch wurde ein erheblicher Teil der Bestandsmieten aus dem Begriff der Vergleichsmiete ausgeschlossen, was ‚zu einer generellen Anhebung der ortsüblichen Vergleichsmiete führen‘ sollte“ (ebd.; Zitat von Blank und Börstinghaus 2003: 1302).

Gleichzeitig mit dieser Herausnahme der „besonders niedrige[n] Bestandsmieten aus der Berechnung“ (Börstinghaus 2009, Kap. 5: 96) wurde eine Kappungsgrenze eingeführt, die beinhaltete, dass innerhalb eines Zeitraums von drei Jahren die Miete um nicht mehr als 30% erhöht werden durfte (vgl. Cromm und Koch 2006: 46).

Anfang der 1990er Jahre zeigte sich ein großer Mangel an Wohnungen, der zwischen 1991 und 1998 zu bundesweiten Mietpreissteigerungen von „rund 4,2% im Jahresdurchschnitt“ (ebd.: 54) führte. Ein zusätzliches Problem stellte in dieser Phase die massive Erhöhung der Betriebskosten dar, die als „Zweite Miete“ diskutiert wurden (vgl. Wullkopf 1992: 226). Wegen der stark ansteigenden Mieten wurde 1993

„der Zeitraum der Vereinbarungen, die in die ortsübliche Vergleichsmiete einfließen sollten, auf vier Jahre verlängert. Dies sollte wiederum in Zeiten starker Nachfrage in Folge starker Wanderungsbewegungen zu einer Absenkung der ortsüblichen Vergleichsmiete führen, da nunmehr auch länger zurückliegende niedrigere Bestandsmieten einbezogen wurden (Börstinghaus 2009, Kap. 1: 44).

Der Ergebnisbericht einer Expertenkommission von 1994 forderte dagegen nachdrücklich die Hinwendung zu einer angebotsorientierten Politik. Das Problem des so genannten „Wohnungsfehlbestands“ wurde in der Überreglementierung des Mietpreisrechts verortet, die zu einer Verringerung der Investitionsneigung führe (Deutscher Bundestag 1994: 16f.).

Im Jahr 2000 wurde unter der rot-grünen Bundesregierung eine Mietrechtsreform erarbeitet, die 2001 beschlossen wurde. Cromm und Koch (2006) bedauern, dass es in den Auseinandersetzungen zu diesem Thema nicht zu einer breiten Diskussion gekommen sei und erklären das mangelnde öffentliche Interesse wie folgt:

„Zum einen war das Gesetz nicht zustimmungspflichtig, und daher befassten sich die Länder damit im Bundesrat nicht intensiv. Zum anderen äußerten sich die (prominenten) Politiker dazu nicht, und deshalb wurde das Thema in der Berichterstattung der Medien wohl eher stiefmütterlich abgehandelt“ (ebd.: 60f.).

Da die Ergebnisse der Mietrechtsreform von 2001 bis heute gültig sind, stelle ich sie im Folgenden ausführlich vor.

### 1.1.2 Die Mietrechtsreform von 2001

Bis Ende der 1990er Jahre war das Mietrecht aufgrund zahlreicher Änderungen, Ergänzungen und Sonderregelungen stark zersplittert und „so weit verkompliziert, daß der Ausgang von Rechtsstreitigkeiten selbst für den Fachjuristen“ schwer vorhersehbar war (Hügemann 1998: 310). Für Laien war es kaum möglich, „sich in den zahlreichen Mietpreisvorschriften zurechtzufinden“ (ebd.: 311). Insofern stellte die Zusammenfassung der verschiedenen Gesetze zum Wohnraummietrecht im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) einen Versuch der Vereinfachung und Systematisierung dar. Im Gesetzesentwurf heißt es:

„Ziel der Mietrechtsreform ist zum einen die Vereinfachung des Mietrechts im Sinne von Klarheit, Verständlichkeit und Transparenz. Mieter und Vermieter sollen in die Lage versetzt werden, ihre Rechte und Pflichten auch ohne fachliche Hilfe soweit wie möglich selbst erkennen zu können. Diese Vereinfachung dient dem Rechtsfrieden und wird das Streitpotenzial zwischen Mietern und Vermietern verringern“ (Deutscher Bundestag 2000: 34).

Zum anderen wurde mit der Reform eine inhaltliche Modernisierung des privaten Mietrechts angestrebt:

„Im Spannungsfeld zwischen den unterschiedlichen Interessen von Mietern und Vermietern ist ein auf die konkrete Regelungssituation bezogener angemessener und gerechter Interessenausgleich zu finden. Leitgedanken sind dabei die Garantie des Eigentums einschließlich seiner sozialen Verpflichtung, die Verantwortung der Mieter gegenüber der Mietsache und die partnerschaftliche Kooperation zwischen Mietern und Vermietern“ (ebd.: 34).

Inhaltliche Kernpunkte der Reform bildeten neue Regelungen zu den Betriebskosten, zu Zeitmietverträgen, zum Kündigungsschutz sowie zum Mieterhöhungsverfahren auf dem privaten Wohnungsmarkt (ebd.: 2).

„Das öffentliche Wohnungsrecht (Zweites Wohnungsbaugesetz, Wohnungsbindungsgesetz, Neubaumietenverordnung, Zweite Berechnungsverordnung) wurde dagegen nicht einbezogen, ebenso wenig die privatrechtlichen Ergänzungsvorschriften für den öffentlich geförderten Wohnungsbau“ (ebd.: 35).

Insgesamt bedeutete die Mietrechtsreform eine Fortschreibung und Stärkung des Vergleichsmietensystems:

„Als Ausgleich für den durch das soziale Mietrecht geschaffenen Bestandsschutz des Mieters hat der Gesetzgeber im Jahr 1971 ein System eingeführt, das dem Vermieter die Möglichkeit einräumt, im laufenden Mietverhältnis die Miete unter gewissen Voraussetzungen bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete zu erhöhen, damit der Vermieter sein Eigentum angemessen wirtschaftlich verwerten kann. Dieses so genannte Vergleichsmietensystem hat sich seither bewährt. Das Hauptproblem liegt allerdings in der Schwierigkeit, die ortsübliche Vergleichsmiete festzustellen“ (ebd.: 36).

Als das „beste und verlässlichste“ Instrument zur Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete wurde der Mietspiegel bezeichnet, der durch die Einführung des so genannten „qualifizierten Mietspiegels“ aufgewertet wurde (ebd.). Im Folgenden werden das Vergleichsmietensystem sowie der qualifizierte Mietspiegel ausführlich dargestellt.

## 1.2 Das Vergleichsmietensystem

Das Vergleichsmietensystem soll eine Regulierung der Mietpreise gewährleisten, die einen Kompromiss zwischen frei verhandeltem Marktpreis und dem Schutz der Mieter\_innen vor übermäßigen Erhöhungen darstellt.

„Es stehen sich dabei im Mietrecht zwei Positionen diametral gegenüber: Dem Vermieter als Eigentümer der Wohnung steht die grundsätzliche Verfügungsbefugnis (...) über die Wohnung zu, die er vom Ansatz her völlig privatnützig ausüben darf (...). Dem steht der Bedarf des Mieters an Wohnraum entgegen. Die Wohnung ist für jedermann Mittelpunkt seiner privaten Existenz. Der Einzelne ist auf ihren Gebrauch zur Befriedigung elementarer Lebensbedürfnisse sowie zur Freiheitssicherung und Entfaltung seiner Persönlichkeit angewiesen. Der Großteil der Bevölkerung kann zur Deckung seines Wohnbedarfs jedoch nicht auf Eigentum zurückgreifen, sondern ist gezwungen, Wohnraum zu mieten“ (Blank und Börstinghaus 2008, Vorbemerkung §§ 557-561, Rn 4).

Das Vergleichsmietensystem bezieht sich ausnahmslos auf den frei finanzierten Wohnungsbau, gilt also nicht für preisgebundenen bzw. öffentlich geförderten Wohnraum.<sup>3</sup> Weiterhin unberücksichtigt bleiben Wohnheime (z.B. für Senioren oder Studierende), gewerblich genutzte Wohnungen sowie Dienst- oder Werkswohnungen (vgl. BMVBW 2002: 19ff.).

Grundsätzlich wird die Mietpreisbildung unterschieden in den Neuabschluss von Mietverträgen (Neu- oder Wiedervermietungsmieten) und bestehende Mietverträge (Bestandsmieten). Während bei Neuabschlüssen weitgehende<sup>4</sup> Vertragsfreiheit herrscht, die Mietpreise also im freien Spiel von Angebot und Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt verhandelt werden, sollen mit dem Vergleichsmietensystem die Mieterhöhungen bei Bestandsmieten geregelt werden.<sup>5</sup> Die gesetzlich festgelegte Obergrenze für letztere wird durch die „ortsübliche Vergleichsmiete“ gebildet, die sich wiederum aus den Marktpreisen der letzten vier Jahre ergibt. Die Miethöhe im frei finanzierten Wohnungsbau ist damit „durch Nachfrage und das Marktverhalten anderer Vermieter und Mieter“ bestimmt (Börstinghaus 2009, Kap. 3: 22). Schematisch lässt sich das etwa so darstellen:

---

<sup>3</sup> Im öffentlich geförderten Wohnungsbau gilt (mit Ausnahmen) das Prinzip, dass die „Kosten der Errichtung und Bewirtschaftung des Gebäudes“ maßgeblich sind, „die unabhängig von der Marktlage und der Person des Mieters auch bei Neuvermietungen die Höhe der Miete bestimmen“ (Börstinghaus 2009, Kap. 3: 22).

<sup>4</sup> Zu den Einschränkungen s. 1.2.2

<sup>5</sup> Bei Neuabschlüssen können Mieter\_innen und Vermieter\_innen auch Zeitverträge mit vorab fixierten Mieterhöhungen vereinbaren. Zur Auswahl stehen hier *Staffelmieten* und *Indexmieten*: Bei ersteren wird ein fester Betrag vereinbart, um den sich die Miete innerhalb eines bestimmten Zeitraums erhöht, bei letzteren wird die Miete in regelmäßigen Abständen an den allgemeinen Preisindex für Lebenshaltung angepasst. Da es sich in diesen Fällen um eher unübliche Vereinbarungen handelt, auf welche die gesetzlichen Regelungen zum Mieterhöhungsverfahren keinen Einfluss haben, gehe ich im Folgenden nicht weiter darauf ein. Ebenfalls ausgeblendet bleiben Mieterhöhungen aufgrund von Betriebskostenänderungen oder Modernisierungsmaßnahmen, da diese unabhängig von den regulären Mieterhöhungen vorgenommen werden können. Die folgenden Ausführungen beziehen sich also ausnahmslos auf Mieterhöhungen der Nettokaltmiete.

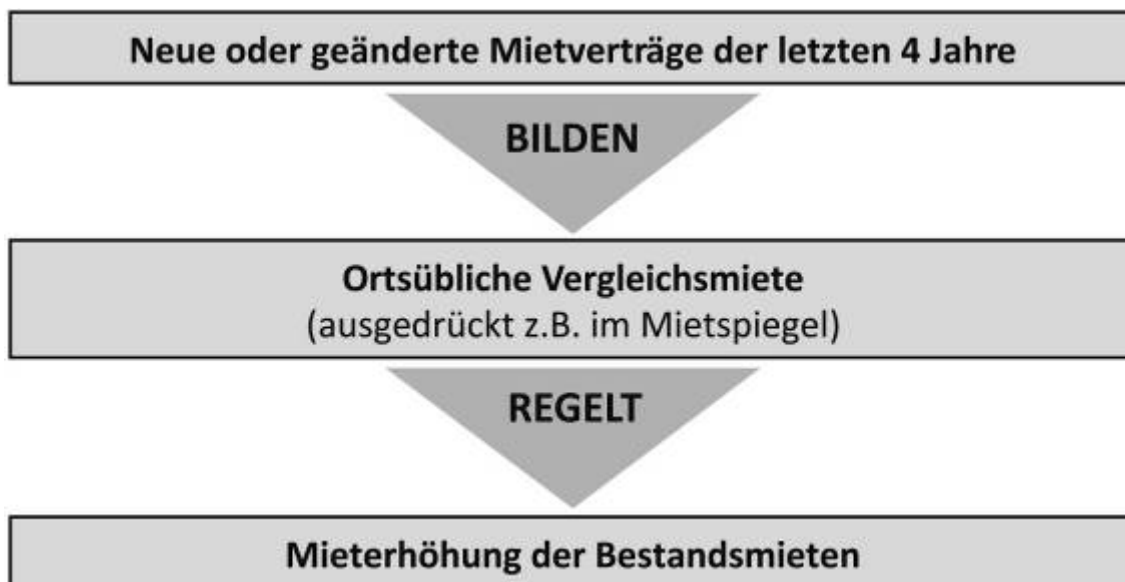


Abbildung 1: Vergleichsmietensystem

Das Schema verdeutlicht, dass die Mietentwicklung der Bestandsmieten in starker Abhängigkeit zur Höhe der Neu- und Wiedervermietungen steht. Im Folgenden werde ich zunächst ausführlicher auf diese Regelung und ihre Beschränkungen eingehen, um anschließend die Frage zu klären, wie die ortsübliche Vergleichsmiete empirisch ermittelt wird.

### 1.2.1 Was ist die ortsübliche Vergleichsmiete?

Die heute gültige gesetzliche Definition der ortsüblichen Vergleichsmiete lautet:

„Die ortsübliche Vergleichsmiete wird gebildet aus den üblichen Entgelten, die in der Gemeinde oder einer vergleichbaren Gemeinde für Wohnraum vergleichbarer Art, Größe, Ausstattung, Beschaffenheit und Lage in den letzten vier Jahren vereinbart oder (...) geändert worden sind“ (§ 558 BGB).

Das heißt, dass alle Mieten der letzten vier Jahre einfließen, insofern es sich um Neu- oder Wiedervermietungen handelt oder um Bestandsmieten, die in diesem Zeitraum geändert wurden.<sup>6</sup> Ausgenommen bleiben dagegen Bestandsmieten, die nicht geändert wurden:

„Bei der Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete dürfen (...) nur diejenigen Wohnungen berücksichtigt werden, bei denen die Miete in den letzten vier Jahren neu vereinbart (Neuvertragsmieten) oder (...) geändert worden ist (geänderte Bestandsmieten)“ (BMVBW 2002: 17).

Da bei Neuabschlüssen von Mietverträgen weitgehende Vertragsfreiheit vorliegt (vgl. Börstinghaus 2009, Kap.4: 12; zu den Beschränkungen s. 1..2.2), können diese grundsätzlich als

<sup>6</sup> Als geänderte Bestandsmieten werden dabei ausdrücklich auch solche Mieterhöhungen verstanden, die sich auf Grund von Modernisierungsmaßnahmen ergeben haben (BMVBW 2002: 18). Als „Modernisierung“ gilt die Durchführung von baulichen Maßnahmen, „die den Gebrauchswert der Mietsache nachhaltig erhöhen, die allgemeinen Wohnverhältnisse auf Dauer verbessern oder nachhaltig Einsparungen von Energie oder Wasser bewirken“ (BGB § 559). Bis zu 11 Prozent der Kosten solcher Maßnahmen können unabhängig von der Kapazitätsgrenze auf die jährliche Miete umgelegt werden, zulässig sind Mieterhöhungen „bis 50% über die ortsübliche Vergleichsmiete“ (Börstinghaus 2008, Kap. 9: 192).

Marktmieten betrachtet werden.<sup>7</sup> Die Definition der ortsüblichen Vergleichsmiete enthält jedoch zwei Faktoren, die sie gegenüber einer „reinen“ Marktmiete abdämpfen: Zum einen werden nicht nur die aktuellen Neuvertragsmieten einbezogen, sondern die der letzten vier Jahre, wodurch eher eine Marktentwicklung abgebildet wird, als der reine Marktpreis; zum andern fließen geänderte Bestandsmieten mit ein. Letztere stellen zwar auch Marktanpassungen dar, denen aber eben durch die gesetzliche Regelung der ortsüblichen Vergleichsmiete eine Höchstgrenze gesetzt ist. Insofern dämpft die Berücksichtigung geänderter Bestandsmieten die Möglichkeit zur Mieterhöhung.

„Es kommt darauf an, den Mietern die Sicherheit von nur im angemessenen gesetzlich gebundenen Rahmen steigenden Mieten zu geben, und daß hohe Mietsprünge nicht auftreten, die Mietentwicklung also mittelfristig kalkulierbar bleibt. Diese Hilfe für Mieter bezieht sich in der Regel nur auf Bestandsmietverhältnisse. Mieter, die neu in Wohnungen einziehen und Neuverträge abschließen, sind durch Mietspiegel vordergründig nicht geschützt“ (Leutner 1992: 660).

Vom Prinzip her handelt es sich beim Vergleichsmietensystem um eine kontrazyklische Regulierung: Bei steigenden Mieten soll die Vergleichsmiete stets unter dem jeweiligen Marktpreis liegen, bei fallenden Mieten darüber. Liberale Positionen, die das Ideal der vollständigen Konkurrenz auf freien Märkten anstreben, betonen daher die starke Reglementierung des Mietmarkts:

„Die Vergleichsmiete ist ein Preiskonstrukt, aber *keine* Marktmiete und auch keine (...) ‚verzögerte‘ Marktmiete. Analog zum Marktpreis ist (nach der klassischen Lehre) die Marktmiete jener Preis, der in der Realität des Mietwohnungsmarktes für die Anmietung einer Wohnung zu einem bestimmten Zeitpunkt zu bezahlen ist. Wenn überhaupt, ist die Vergleichsmiete höchstens marktorientiert, sie soll aber aufgrund sozialpolitischer Überlegungen des Gesetzgebers und des Ermittlungsverfahrens stets niedriger sein als die reine Marktmiete“ (Cromm und Koch 2006: 42).

In ähnlicher Weise stellt eine Mieter\_innenorganisation fest:

„Die Vergleichsmiete ist also weder die Marktmiete (...) noch der Mietendurchschnitt aller Wohnungen. Sie ist ein ‚Mittelding‘, indem sie zwischen Marktmiete und Gesamtdurchschnitt angelegt ist. Damit zeigt sich ihr doppelter Charakter: Instrument für Mieterhöhungen, aber auch Mietbremse“ (Mieter helfen Mietern 2006: 4).

Trotz dieses Kompromisscharakters spielen die Neu- und Wiedervermietungsflächen in den bestehenden Regelungen eine dominierende Rolle, wodurch die ortsübliche Vergleichsmiete sehr eng an der Marktmiete orientiert ist. Tatsächlich gingen bis 1982 sämtliche Bestandsmieten in die Bildung der gesetzlichen Miete mit ein (s. 1.1.1), und selbst unter Vorgabe der Marktorientierung gibt es gute Gründe, die Gesamtheit aller Mieten heranzuziehen: Auch Bestandsmieten, die über Jahre hinweg unverändert bleiben, gehen auf ein rationales Kosten-Nutzenkalkül seitens der Vermieter\_innen zurück. Ein solches könnte z.B. in der Zufriedenheit mit den Mieter\_innen bestehen, die sich aus der Wohndauer und einem daraus erwachsenen wechselseitigem Einverständnis ergibt (vgl. Cromm und Koch 2006: 40, FN 47, Sabetta 2005: 103f.). In diesem Sinne hat Uwe Wullkopf bereits 1992 die Forderung bekräftigt, die

„vom Städtetag hin zum Mieterbund nun schon beinahe von allen Gruppierungen erhoben wird, (...) daß nämlich die ortsübliche Vergleichsmiete die unveränderten Bestandsmieten wieder miteinbeziehen sollte“ (227f.).

---

<sup>7</sup> Als Marktmieten werden jene Mieten bezeichnet, die zum jeweiligen Zeitpunkt auf dem Markt erzielt werden können.



In jedem Fall bleibt die Frage der Definition der ortsüblichen Vergleichsmiete umstritten und umkämpft. Entsprechend kommentieren Cromm und Koch:

„Trotz unterschiedlicher Auffassungen dürfte im Allgemeinen Einigkeit darüber herrschen, dass der Begriff der ortsüblichen Vergleichsmiete rechtssystematisch ein unbestimmter Rechtsbegriff ist, der sowohl normative als auch empirische Elemente enthält“ (2006: 39).

In ähnlicher Richtung betont eine Mieter\_innenorganisation den politischen Charakter der Definition:

„Angesichts der Variationsmöglichkeiten bei der Definition der ortsüblichen Vergleichsmiete wird deutlich, daß diese ein Politikum ist“ (Mieter helfen Mietern 1999).

## 1.2.2 Beschränkungen

In Abbildung 1 sind zur Vereinfachung einige Beschränkungen des Vergleichsmietensystems ausgeblendet geblieben. Solche gelten sowohl für die Höhe der Neu- und Wiedervermietungen wie für die Anhebung der Bestandsmieten. Unter Berücksichtigung dieser Aspekte ergibt sich ein neues Schema, das im Folgenden erläutert wird.

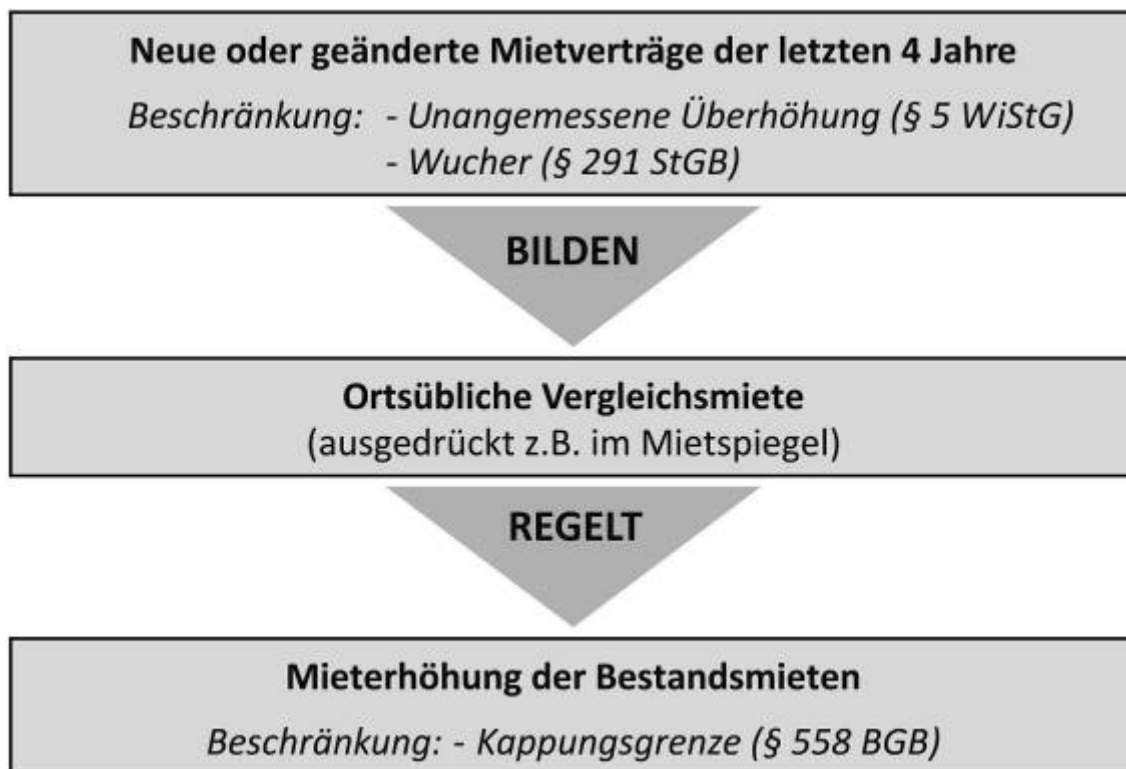


Abbildung 2: Erweitertes Vergleichsmietensystem

Wie oben beschrieben, besteht bei Neuabschluss von Mietverträgen im frei finanzierten Wohnungsbau grundsätzlich Vertragsfreiheit. Beschränkungen ergeben sich jedoch für unangemessen hohe Mietentgelte:

Im Falle der *wirtschaftlichen Ausnutzung* eines geringen Wohnungsangebots kann eine Mietpreisüberhöhung durch § 5 des Wirtschaftsstrafgesetzbuchs (WiStG) geahndet werden, was als „Sozialwucher“ bezeichnet wird (Börstinghaus 2009, Kap. 4: 12).

Die *Ausnutzung persönlicher Eigenschaften<sup>8</sup> und Zwangslagen* der Mieter\_innen kann als Mietwucher durch den § 291 des Strafgesetzbuchs (StGB) geahndet werden, was als „Individualwucher“ bezeichnet wird (ebd.).

### 1.2.2.1 Mietpreisüberhöhung

Generell keine Probleme ergeben sich, wenn die Neumieten 20% der geltenden ortsüblichen Vergleichsmiete nicht übersteigen. Liegen die Neuverträge darüber, so liegt eine Mietpreisüberhöhung und damit eine Ordnungswidrigkeit im Sinne des § 5 WiStG vor, sofern es sich um die „Ausnutzung eines geringen Angebots“ handelt.

„Nach Auffassung der Rechtsprechung ist ein geringes Angebot an vergleichbarem Wohnraum dann gegeben, wenn es die Nachfrage nicht um mindestens 5% übersteigt (...). Dies bedeutet, dass dem Vermieter die aktuelle Wohnungsmarktsituation bezüglich des allgemeinen Angebotes beispielsweise an 4-Raum-Wohnungen in seiner Region als gering bekannt ist, die Nachfrage nach solchem Wohnraum jedoch groß ist und er unter Ausnutzung dieses Ungleichgewichtes von Angebot und Nachfrage seinen Mietpreis überzogen gestaltet. Sind diese beiden Voraussetzungen erfüllt, ist die Vereinbarung der überzogenen Miethöhe nichtig“ (Mietrecht-Hilfe.de 2012).

Praktisch heißt das, dass die Mieter\_innen im Falle eines Rechtsstreits nachweisen müssen,

„welche Bemühungen bei der Wohnungssuche unternommen wurden, weshalb diese erfolglos geblieben waren und dass sie in Ermangelung einer Alternative auf den Abschluss des ungünstigen Mietvertrags angewiesen war. Dieses dient der Glaubhaftmachung, dass der Mietvertragsabschluss zwingend mit der angespannten Wohnungsmarktlage in Zusammenhang stand“ (Amt für Wohnungswesen 2011: 30).

Weiterhin ist für das Vorliegen eines geringen Angebots entscheidend, dass das gesamte Gebiet der Gemeinde einbezogen wird:

„Der Tatbestand des ‚geringen Angebots‘ ist deshalb nicht erfüllt, wenn der Wohnungsmarkt für vergleichbare Wohnungen nur in dem betreffenden Stadtteil angespannt, im übrigen Stadtgebiet aber entspannt ist“ (Börstinghaus 2009, Kap. 4: 24).

Für eine innenstadtnahe Lage in Frankfurt hieße das bspw., dass das Gericht die Erhebung eines Bußgelds für eine Mietpreisüberhöhung ablehnen kann, weil in den Stadtteilen Heddenheim oder Höchst günstigerer Wohnraum zur Verfügung steht.

Die Einschätzungen zur Wirksamkeit des § 5 WiStG gehen auseinander. Während Börstinghaus konstatiert, dass „Mietpreisüberhöhungen auf Grund der restriktiven Rechtsprechung des BGH so gut wie nicht mehr vorkommen“ (2009, Kap. 5: 120), heißt es bei Mieter\_innenorganisationen: „Zurzeit können Vermieter von neuen Mietern nahezu jeden Preis verlangen“ (taz 2012) oder „Derzeit können Vermieter bei Neuvermietungen das verlangen, was der Markt hergibt“ (Mieterverein München 2012). Entsprechend wurde auch bei einem „Erfahrungsaustausch Deutscher Städte zu Fragen der Mietpreiserhöhung“ (Amt für Wohnungswesen 2011b: 33) kritisch festgestellt:

„Problematisch empfanden alle Delegierten die neue Linie der Rechtsprechung verschiedener Amts- und Oberlandesgerichte zur Frage des ‚Ausnutzens des geringen Angebots‘, die sich auf zivilrechtliche Entscheidungen des Bundesgerichtshofs stützt. Aus Sicht der Städte haben sich die Gerichte damit vom Wort-

---

<sup>8</sup> Der § 291 nennt in diesem Zusammenhang „Unerfahrenheit, den Mangel an Urteilsvermögen oder die erhebliche Willensschwäche“.

laut der gesetzlichen Vorschrift des § 5 WiStG weit entfernt und konterkarieren die Absicht des Gesetzgebers, die Allgemeinheit vor überhöhten Mietforderungen zu schützen“ (ebd.).<sup>9</sup>

In Frankfurt können Mieter\_innen einen Verdacht auf Mietpreisüberhöhung beim Amt für Wohnungswesen anzeigen. Dieses prüft zunächst, ob der Verdacht begründet ist, und nimmt dann Kontakt mit den Vermieter\_innen auf. Die Bilanz für 2010 lautet:

„In 184 Fällen war kein Tatbestand nach § 5 WiStG festzustellen und in 64 Fällen wurde das Verfahren aus sonstigen Opportunitätsgründen eingestellt. Eine einvernehmliche Lösung mit Rückerstattung der überzahlten Beträge an die Mieterinnen und Mieter konnte in 17 Fällen erreicht werden. In 25 Verfahren mussten Bußgeldbescheide erlassen werden“ (ebd.).<sup>10</sup>

Im Allgemeinen scheinen die Preise für Neumieten aber um deutlich mehr als 20 % über der ortsüblichen Vergleichsmiete zu liegen. Der Vertreter der Mieter\_innenorganisation führt dazu aus:

„Lange Zeit war es so, dass sich die Neuvermietungsmieten um 10 Euro bewegt haben. Das war an der Grenze dessen, was das Wohnungsamt akzeptiert hat oder akzeptieren musste. Bei einer Durchschnittsmiete von 7,- Euro ist das zwar etwas mehr als 20%, aber das Wohnungsamt geht sicherheitshalber auf plus 30 % über den Mietspiegel. Das ist ein Aktualisierungszuschlag, weil die Datenbasis des Mietspiegels immer auf Mieten aus der Vergangenheit beruht“ (Interview 1).

Auch er bemängelt die Schlupflöcher, die das Gesetz zulässt, betont aber dessen Wirkmächtigkeit als politisches Instrument:

„Ich habe die Erfahrung gemacht, dass 75% der Vermieter das Verfahren mit dem Wohnungsamt gar nicht durchstehen wollen, weil sie Angst vor einer Verurteilung haben. Das Risiko, dass eine Klage gegen sie anhängig gemacht wird, mit einem Bußgeldtatbestand, der in der Öffentlichkeit thematisiert werden könnte, ist für die Vermieter ein Horror“ (Interview 1).

Angesichts der Drohung von Bußgeldern und Herstellung von Öffentlichkeit handele es sich um ein „äußerst schlagkräftiges Instrumentarium“ (ebd.), das allerdings voraussetze, dass es von den städtischen Behörden auch offensiv eingesetzt werde.

### **1.2.2.2 Mietwucher**

Mietwucher liegt vor, wenn Vermieter\_innen „die Zwangslage, die Unerfahrenheit, den Mangel an Urteilsvermögen oder die erhebliche Willensschwäche“ von Mieter\_innen ausbeuten, indem sie die ortsübliche Vergleichsmiete um mehr als 50% überschreiten.

„Um beweisen zu können, dass ein Fall von Mietwucher im Sinne des § 291 StGB vorliegt, bedarf es zumeist der Feststellungen im Rahmen eines Sachverständigen-Gutachtens. Hintergrund ist, dass im Strafverfahren die Vorlage eines sogenannten Mietspiegels zum Nachweis nicht ausreicht“ (Mietrecht-Hilfe.de 2012).

In der Praxis spielt der Wucherparagraf gegenwärtig keine große Rolle mehr.

---

<sup>9</sup> In verschiedenen Urteilen entschied der Bundesgerichtshof, dass die Mieter\_innen die Beweislast für die Mangellage auf dem Wohnungsmarkt zu tragen haben (BGH VIII ZR 190/03), und dass das geringe Angebot auf das gesamte Gebiet der Gemeinde auszudehnen ist und nicht lediglich auf einen Stadtteil (BGH VIII ZR 44/04).

<sup>10</sup> Eine Einstellung aus Opportunitätsgründen kann erfolgen, „wenn die Vermieterpartei den verursachten Schaden ausgeglichen, Einsicht über die Unrechtmäßigkeit seiner Handlung gezeigt hat und auch ohne eine Ahndung durch ein Bußgeld ein künftig rechtstreues Verhalten zu erwarten ist“ (ebd.: 31).

### 1.2.2.3 Kappungsgrenze

Die direkteste Möglichkeit, eine uferlose Erhöhung der Bestandsmieten zu verhindern, besteht in der Kappungsgrenze bei Bestandsmieten. Diese besagt, dass die Miete innerhalb von drei Jahren um nicht mehr als 20% ansteigen darf. Das heißt, dass Mietsteigerungen von gut 6% pro Jahr möglich sind, sofern die Entwicklung der ortsüblichen Vergleichsmiete dies zulässt. Damit spielt die Kappungsgrenze v.a. dann eine Rolle, wenn Mieten an das allgemeine Mietniveau auf dem freien Markt angepasst werden sollen, die deutlich unter der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen. Dies kann der Fall sein beim Wechsel von Eigentümer\_innen oder nach dem Wegfall von Sozialbindungen. Eine Anpassung nach oben ist dann zwar nur stückweise möglich, erfolgt allerdings immer noch in großen Schritten.

Sowohl die Kappungsgrenze wie die Beschränkung der Miethöhe bei Neuverträgen werden aus liberaler Sicht als staatliche Reglementierungen verstanden, die eine freie Entfaltung des Markts verhindern und damit investitionshemmend wirken. Stellvertretend für diese Position steht der Bericht der Expertenkommission Wohnungspolitik von 1994:

„Der Mietzins ist der Schlüssel, um das Mietwohnungsangebot zu verbessern. (...) Deshalb müssen alle mietpreisbegrenzenden Regelungen aufgehoben werden, die zwar an die ortsübliche Vergleichsmiete anknüpfen, in Wirklichkeit aber den Marktmechanismus behindern. Hierzu gehören die Kappungsgrenzen des Miethöhegesetzes und des Wirtschaftsstrafgesetzes. Das Mietwucherverbot bleibt unberührt“ (Deutscher Bundestag 1994: 17).

### 1.2.3 Grundlagen der Vergleichbarkeit von Wohnungen

Grundsätzlicher Ausgangspunkt zur Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete für eine bestimmte Wohnung ist zunächst die einfache Feststellung, dass für unterschiedliche Wohnungen unterschiedliche Preise bezahlt werden. Diese Unterschiede in den Mietpreisen werden im § 558 BGB auf die fünf Wohnwertmerkmale „Art, Größe, Ausstattung, Beschaffenheit und Lage“ zurückgeführt.

„Dabei ist anerkannt, dass in der Praxis diese Merkmale teilweise gar keinen Einfluss auf die Mietpreisbildung haben oder dass andere Faktoren eine viel größere Bedeutung haben. Dies gilt z. B. für den Lagefaktor, der nach einigen Untersuchungen teilweise keine signifikante Bedeutung haben soll, nach anderen soll ihm aber eine überragende Bedeutung zukommen (...). Grundsätzlich kann man eine Wohnung mit unendlich vielen Merkmalen beschreiben, der Gesetzgeber hat aber angeordnet, dass nur die 5 näher bezeichneten Wohnwertmerkmale herangezogen dürfen“ (Börstinghaus 2009, Kap. 5: 39).

Dagegen sollen alle „subjektiven“ Merkmale – also solche, die mit den am Mietverhältnis beteiligten Personen zu tun haben, wie bspw. die Wohndauer – explizit ausgeschlossen werden (vgl. BMVBW 2002: 24, Lippe 2006: 11). Geltung erhalten sollen dagegen allein „objektive“ Kriterien, die mit der konkreten Wohnung zu tun haben (vgl. Hummel 1993: 642f.). Diesem Mietpreismodell liegt daher

„der Gedanke zu Grunde, dass die Höhe der Miete allein vom Wohnwert der jeweiligen Wohnungsausstattung bestimmt wird“ (Alles 2005: 25).

Die Vergleichbarkeit zwischen Wohnungen ist dann gegeben, wenn sie in wesentlichen Punkten der genannten Merkmale übereinstimmen. Da den Wohnwertmerkmalen somit eine entscheidende Bedeutung für die ortsübliche Vergleichsmiete zukommt, erläutere ich im Folgenden kurz die jeweiligen Inhalte und stelle im Anschluss daran einige Merkmale vor, die nicht in den Vergleich eingehen.

### **1.2.3.1 Wohnwertmerkmale**

Bei der *Art* einer Wohnung ist „vor allem die Struktur des Hauses und der Wohnung gemeint“ (Börstinghaus 2009, Kap. 5: 41). Im Wesentlichen geht es um die Unterscheidung zwischen Gebäudearten (Ein-, Zwei- und Mehrfamilienhäusern) sowie Wohnungstypen (Apartment, Souterrain, Penthouse usw.) (vgl. BMVBW 2002: 51f.).

Mit der *Größe* einer Wohnung ist vor allem die Fläche in Quadratmetern bezeichnet (zu den Schwierigkeiten dieser Bestimmung vgl. Börstinghaus 2009, Kap. 5: 46ff.).

Bei der *Ausstattung* ging es ursprünglich um Toiletten, Bad und Heizungsarten. Da bezüglich dieser Merkmale heute aber der Großteil der Wohnungen nahezu gleichwertig ausgestattet ist, wird mittlerweile weiter differenziert (z.B. Keller, Balkon, Garage, Swimming-Pool, Aufzug) (ebd.: 56ff.; BMVBW 2002: 52f.).

Bei der *Beschaffenheit* geht es im Wesentlichen um das Baualter der Wohnungen. Allerdings hat „eine Reihe von Untersuchungen gezeigt, dass der Einfluss des Baualters als mietpreisdifferenzierendes Merkmal zunehmend geringer wird, zumal ein immer größerer Teil des Altbaubestandes modernisiert wird“ (ebd.: 54). Daher sind hier Umfang und Art von Modernisierungen zu berücksichtigen sowie der energetische Zustand einer Wohnung.

Schließlich gilt die *Lage* einer Wohnung als „ein komplexes und in seiner Wirkung durchaus umstrittenes Wohnwertmerkmal“, weil die Qualität einer Wohnlage subjektiv sehr unterschiedlich beurteilt wird. So werden bspw. Studierende andere Ansprüche an Lärm, Verkehrsanbindung und den baulichen Zustand eines Stadtteils stellen, als eine Familie mit Kindern – eine „objektive“ Einschätzung der Lage ist daher kaum möglich. Hinzu kommt, dass sowohl nach Makro- wie nach Mikrolage differenziert werden kann: erstere bezeichnet die Lage oder den Zustand eines ganzen Ortsteils, letztere die Verfügbarkeit von Infrastruktur innerhalb dieses Ortsteils, aber auch die Lage der konkreten Wohnung (Vorderhaus/ Hinterhaus, Geschosslage usw.) (vgl. Börstinghaus 2009, Kap. 5: 79ff.). In den offiziellen Richtlinien heißt es: „Für die Lagequalität sind in erster Linie die Verhältnisse des Wohngebietes, in dem die Wohnung liegt, von Bedeutung. (...) In der Praxis hat sich die Unterteilung in zwei oder drei Wohnlagen (...) bewährt“ (BMVBW 2002: 25). Als Mittel zur Bewertung von Lagen wird explizit die Bodenrichtwertkarte<sup>11</sup> genannt (ebd.: 55).

### **1.2.3.2 Subjektive Faktoren**

Börstinghaus (2009, Kap. 5: 86) bemerkt, dass die fünf Wohnwertmerkmale „abschließend“ seien und dass es rechtlich unzulässig ist, weitere Merkmale zu berücksichtigen, obwohl die Aufzählung anerkanntermaßen nicht vollständig sei:

---

<sup>11</sup> Eine Bodenrichtwertkarte soll laut Baugesetzbuch „flächendeckend durchschnittliche Lagewerte für den Boden unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Entwicklungszustands (...) ermitteln (Bodenrichtwerte)“ (§ 196 BauGB). Erstellt wird sie vom so genannten Gutachterausschuss für Grundstückswerte (§ 192 BauGB), einer Einrichtung, die nach Bundesländern getrennt von Städten und Landkreisen gebildet wird. Die Gutachterausschüsse legen eine Kaufpreissammlung an, zu deren Führung „jeder Vertrag, durch den sich jemand verpflichtet, Eigentum an einem Grundstück gegen Entgelt, auch im Wege des Tausches, zu übertragen oder ein Erbbaurecht zu begründen, von der beurkundenden Stelle in Abschrift dem Gutachterausschuss zu übersenden“ ist (§ 195 BauGB). Auf Grundlage dieser Kaufpreissammlung wird die Bodenrichtwertkarte erstellt.

„Insbesondere alle Merkmale, die mit der Person des Mieters zu tun haben, sind unerheblich. Hierzu zählen selbstverständlich alle in Art. 3 GG aufgezählten sowie alle weiteren persönlichen Unterscheidungsmerkmale von Menschen wie Geschlecht, Nationalität, Alter, Religion, Hautfarbe usw. Auch der Beruf des Mieters ist ein unzulässiger subjektiver Faktor“ (ebd.).

Gleiches gilt für die Vermieter\_innenseite, wo bspw. zwischen Wohnbaugesellschaften und Privatvermieter\_innen große Unterschiede bestehen können:

„Ein Privatvermieter, der u.U. mit dem Mieter im gleichen Haus lebt, wird eher die Auseinandersetzung um eine Mieterhöhung mit einem Mieter, der ihm ggf. persönlich gut bekannt ist und den er täglich im Treppenhaus trifft, scheuen und die Miete längere Zeit nicht anpassen. Demgegenüber wird eine professionelle Wohnungsverwaltung unter Umständen bei der Durchsetzung der Mieterhöhungen weniger Zurückhaltung üben“ (ebd.: 87).

Hinzu kommt, dass es im Falle einer Kündigung in Folge der Mieterhöhung für Privateigentümer\_innen einen nicht unerheblichen Aufwand bedeutet, Nachmieter\_innen zu finden, während Wohnbaugesellschaften dafür nicht nur professionelles Personal beschäftigen, sondern oftmals über Wartelisten verfügen, die sie bequem abrufen können.

Sabetta betont die Bedeutung des Merkmals „Wohndauer“, das nach der gegenwärtigen Gesetzeslage ausgeklammert bleibt:

„Jedoch wird der Mietzins neben den gängigen Wohnwertmerkmalen tatsächlich und maßgeblich von dem Faktor der Dauer des Mietverhältnisses mitbestimmt. Bezüglich der Wohndauer gilt, dass Mieter mit längerer Wohndauer gegenüber Mietern mit kürzerer Wohndauer für vergleichbaren Wohnraum weniger Miete zahlen“ (2005: 103).

Die Aufnahme eines entsprechenden Merkmals würde allerdings voraussetzen, dass auch solche Bestandmieten in die Definition der ortsüblichen Vergleichsmiete mit aufgenommen werden, die nicht geändert wurden.

### **1.2.3.3 Die Üblichkeit der Miete**

Mit der „Üblichkeit“ in der ortsüblichen Vergleichsmiete ist die Bedingung bezeichnet, dass nur solche Mieten zum Vergleich herangezogen werden, die

„unter gewöhnlichen Umständen tatsächlich und üblicherweise gezahlt werden. Außer Betracht zu bleiben haben grundsätzlich solche Mieten, die wegen ungewöhnlicher oder persönlicher Verhältnisse unüblich niedrig oder hoch sind, sowie Mieten, die nicht im gewöhnlichen Geschäftsverkehr zustande gekommen sind“ (Börstinghaus 2009, Kap. 5: 118).

Insbesondere fallen hierunter so genannte „Diskriminierungsmieten“:

„Damit sind Mieten gemeint, die zum Teil von besonderen Mietergruppen, wie Ausländern, Wohngemeinschaften, Studenten oder Soldaten verlangt werden“ (ebd.: 119).

Hintergrund ist, dass bestimmte Personengruppen aufgrund sozialer Ungleichbehandlung Schwierigkeiten haben, auf dem freien Markt eine Wohnung zu finden und daher erhöhte Mieten in Kauf nehmen müssen: „Diese Mieten dürfen nicht berücksichtigt werden“ (ebd.). Gleiches gilt auch für Ausreißermieten nach oben oder unten: Letztere können sich aus verwandtschaftlichen oder arbeitsrechtlichen Beziehungen ergeben, während erstere „sehr häufig auf preisrechtlich nicht zulässigen Mieten“ (ebd.: 121) beruhen, also Verstößen gegen den § 5 WiStG (siehe oben). Allerdings ist es den Mieten nicht anzusehen, ob sie den Tatbestand einer Mietpreisüberhöhung erfüllen oder nicht:

„In der Praxis einer Massendatenerhebung ist es so gut wie unmöglich, eine solche Überprüfung vorzunehmen. Zulässig ist es deshalb, bei der Mietspiegelerstellung mit pauschalierten Abzügen diesem Phänomen zu begegnen“ (ebd.).

## 1.2.4 Begründungsmittel für die ortsübliche Vergleichsmiete

Eine Besonderheit der Ware Wohnung besteht darin, dass ihr Preis nicht allgemein ersichtlich ist. Wer eine Wohnung mieten oder vermieten will, erhält auf dem Wohnungsmarkt selbst kaum eine Auskunft darüber, welche Mieten in einer Stadt für welche Wohnungstypen bezahlt werden, denn Zeitungsannoncen oder Maklerpreise stellen jeweils nur einen subjektiven Ausschnitt dar (vgl. Hummel 1993: 641). Sollen aber, wie im Vergleichsmietensystem vorgesehen, Mieterhöhungen für bestehende Verträge an die tatsächlich gezahlten ortsüblichen Tarife gebunden werden, dann stellt sich die Frage, wie diese empirisch ermittelt werden. Seit der Mietrechtsreform von 2001 gelten als mögliche Begründungsmittel der ortsüblichen Vergleichsmiete:

- die Benennung von drei Vergleichswohnungen,
- Sachverständigengutachten,
- elektronische Mietdatenbanken,
- einfache und qualifizierte Mietspiegel.

Die Begründungsmittel unterscheiden sich nicht nur in technischer Hinsicht, sondern auch im Hinblick auf ihre Mieter\_innen- und Vermieter\_innenfreundlich- bzw. -feindlichkeit.

### 1.2.4.1 Die Benennung von drei Vergleichswohnungen

Die „Benennung von drei Vergleichswohnungen“ war das bei Einführung des Vergleichsmietensystems im Jahr 1971 gängige Verfahren zur Ermittlung des Marktpreises. Es besteht darin, dass die Vermieter\_innen die Mietpreise von drei vergleichbaren Wohnungen<sup>12</sup> in der Gemeinde benennen und so die ortsübliche Vergleichsmiete und damit eine Mietsteigerung begründen. Dieses Verfahren ist solange unproblematisch, solange sich die Mieter\_innen mit der Erhöhung einverstanden erklären – tun sie dies jedoch nicht, kommt der Fall vor Gericht. Dieses hat dann zu entscheiden, ob die genannten Vergleichswohnungen

- a) tatsächlich einen adäquaten Vergleich darstellen (und nicht bspw. besser ausgestattet sind, über modernere Standards verfügen o.dgl.),
- b) nicht vielleicht überhöhte Ausnahmen darstellen (also ob es sich gegenüber den ortsüblichen Mieten um Ausreißer nach oben handelt).

Damit standen (und stehen) nicht nur Mieter\_innen und Vermieter\_innen vor Schwierigkeiten bei der Begründung, sondern „auch den Gerichten war im Streitfall die notwendige Feststellung der Vergleichsmiete erschwert“ (Cromm und Koch 2006: 44). Da dieses Verfahren jedoch bei Nichtvorhandensein anderer Begründungsmittel eine kostengünstige Möglichkeit für

---

<sup>12</sup> Über die Anzahl der zu benennenden Wohnungen bestand in den ersten Jahren des Vergleichsmietensystems Uneinigkeit. Cromm und Koch bemerken, das damals „wegen fehlender Regelungen vereinzelt die Angaben von mindestens 20 Vergleichsobjekten zur Darlegung der ortsüblichen Vergleichsmiete verlangt“ wurden (2006: 44, FN 60).

Vermieter\_innen darstellt, ist es nach wie vor gültig. Der offizielle Kommentar des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen stellt jedoch fest:

„Allerdings ist die Datengrundlage bei drei Wohnungen sehr gering, so dass ein Mieter nicht überprüfen kann, ob sich die örtliche Vergleichsmiete tatsächlich auf dem Niveau der Vergleichswohnungen befindet, oder ob es sich um ‚Ausreißer nach oben‘ handelt. Aus diesem Grund kann auch im Prozess die örtliche Vergleichsmiete nicht mit der Benennung von Vergleichswohnungen bewiesen werden“ (BMVBW 2002: 15).

Sofern kein Mietspiegel vorliegt, ist es für die Gerichte aber ebenso schwierig, die tatsächliche Vergleichsmiete nachzuweisen.

#### **1.2.4.2 Sachverständigengutachten**

Ein weiteres Verfahren besteht in der Erstellung eines Sachverständigengutachtens, das „in der Regel für den Vermieter die höchsten Kosten“ verursacht (BMVBW 2002:14). Für Vermieter\_innen, die nur über wenige Wohnungen verfügen, lohnt sich das kaum, da der erzielte Gewinn aus der Mieterhöhung nicht einmal die Kosten des Gutachtens von mehreren tausend Euro deckt. Attraktiv ist es hingegen für Wohnungsbaugesellschaften, die über eine reichliche Anzahl vergleichbarer Wohnungen verfügen.

Was die Qualität der Gutachten angeht, so setzt die „zuverlässige Ermittlung der örtlichen Vergleichsmiete durch einen Sachverständigen (...) voraus, dass diesem die Mieten vergleichbarer Wohnungen in hinreichend großer Zahl bekannt sind“ (BMVBW 2002: 14). Wullkopf (1996) stellt darüber hinaus in Frage, dass die in der Regel beauftragten Grundstückssachverständigen genügend Kenntnisse über die Prozesse der Mietpreisbildung besitzen, um qualifizierte Sachverständigengutachten erstellen zu können. Hinzu komme die oftmals dürftige Datengrundlage:

„Man kann Sachverständigen allenfalls konzederen, daß ihre Gutachten nicht so genau zu sein brauchen wie die Mietspiegel, weil den Sachverständigen zumeist nicht zuzumuten ist, so umfangreiche Datensammlungen vorzunehmen, wie sie für die Mietspiegelerstellung notwendig und üblich sind“ (ebd.: 455).

Im Zweifelsfall muss auch im Falle eines Sachverständigengutachtens das Gericht entscheiden, ob die Datengrundlage des Gutachtens hinreichend und die ermittelte Miethöhe begründet ist.

#### **1.2.4.3 Elektronische Mietdatenbanken**

Elektronische Mietdatenbanken sind in Deutschland bisher unüblich (vgl. BMVBW 2002: 14; 46ff.) und wurden vermutlich als Option im Hinblick auf den „technischen Fortschritt in der elektronischen Datenverarbeitung“ mit aufgenommen (Cromm und Koch 2006: 58).<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> In BMVBW (2002: 46) wird dazu von der Praxis in Hannover berichtet, der einzigen Stadt, in der Mietdatenbanken Verwendung finden: „In die dortige Datenbank werden die Mietangaben jedes Mieters oder Vermieters eingegeben, der eine Abfrage tätigt. Anfragenden Mietern bzw. Vermietern werden gegen entsprechendes Entgelt in der Regel die Adressen und Mietdaten von drei Vergleichswohnungen genannt. Zwei Wohnungen liegen dabei mit ihrer Miete dicht über dem für alle vergleichbaren Wohnungen ermittelten Mittelwert, eine weitere knapp darunter. Erfolgt aufgrund der Auskunft eine Mietänderung, so soll eine Rückmeldung erfolgen, welche in die Datei übernommen wird. Die Mietdatenbank Hannover wird somit aus den jeweiligen Anfragen von Mietern und Vermietern laufend aktualisiert“.



#### 1.2.4.4 *Einfache und qualifizierte Mietspiegel*

Wegen der relativen Willkür in der Begründung der ortsüblichen Vergleichsmiete durch die *Nennung von drei Vergleichswohnungen* und *Sachverständigengutachten* wurde schon bald nach einer Objektivierung des Verfahrens gesucht, die durch die Erstellung von Mietspiegeln gewährleistet werden sollte.<sup>14</sup> Diese 1974 erstmals offiziell eingeführte Methode wurde mit der Mietrechtsreform von 2001 gegenüber den anderen Begründungsmitteln stark aufgewertet.

Vom Prinzip her kann ein Mietspiegel mit einem Sachverständigengutachten verglichen werden. Im Gegensatz zu diesem wird jedoch versucht, die Mietpreise möglichst aller gängigen Wohnungstypen in einer Stadt oder Gemeinde mittels einer repräsentativen Stichprobe zu ermitteln.

„Gegenüber den sonstige Begründungsmitteln haben MS [Mietspiegel] den Vorteil der (angeblichen) größeren Datenbasis (im Vergleich zum Sachverständigen) und der größeren Relevanz (gegenüber Vergleichswohnungen)“ (Lammel 2007: 1).

Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass ein Mietspiegel nicht einfach privat in Auftrag gegeben werden kann, sondern von der Gemeinde und/oder den Interessenvertreter\_innen der Mietrechtsparteien erstellt oder anerkannt werden muss. Sofern dies der Fall ist, gilt grundsätzlich jede Übersicht über die aktuelle ortsübliche Vergleichsmiete auf dem freien Wohnungsmarkt als Mietspiegel (vgl. BMVBW 2002: 11). Im Allgemeinen werden Gerichte ihrem Urteil solche Mietspiegel zu Grunde legen, wenn die angegebenen Werte auf einer soliden Datenbasis beruhen und diese nachvollziehbar ist.

„Hierbei kommt es beispielsweise darauf an, welche Daten der Mietspiegelerstellung zugrunde gelegt wurden, wie aktuell die Daten waren und wie sie ausgewertet wurden“ (BMVBW 2002: 15).

Wurde der Mietspiegel nach „anerkannten wissenschaftlichen Grundsätzen“<sup>15</sup> (§ 558d BGB) erstellt, dann handelt es sich um einen so genannten *qualifizierten Mietspiegel*. In diesem Fall gilt die „Vermutungswirkung“, die besagt, dass das Gericht von der Vermutung ausgeht, dass der Mietspiegel die ortsübliche Vergleichsmiete wiedergibt (vgl. BMVBW 2002: 12). Prinzipiell ist es dann immer noch möglich, vor Gericht ein anderes Beweismittel vorzubringen und insbesondere durch ein Sachverständigengutachten die Werte des Mietspiegels zu widerlegen – allerdings liegt mit einem qualifizierten Mietspiegel ein hoher Maßstab vor, der nur mit vergleichsweise großem Aufwand anfechtbar ist.

Dagegen wird ein Mietspiegel, der den besonderen methodischen Anforderungen nicht genügt, als *einfacher Mietspiegel* bezeichnet.<sup>16</sup> Auch dieser kann bei Gerichtsurteilen herangezogen werden, er hat aber nicht die rechtliche Verbindlichkeit, die mit der Vermutungswirkung beim qualifizierten Mietspiegel gegeben ist.

---

<sup>14</sup> Zu Beginn der Debatte wurden für die heute gebräuchliche Bezeichnung „Mietspiegel“ verschiedene Begriffe benutzt („Miet- oder Mietwerttabelle“, „Mietpreis- oder Mietwertübersicht“, „Mietpreisspiegel“ usw.), die synonym zu verstehen sind (Cromm und Koch 2006: 45, FN 61).

<sup>15</sup> Näheres dazu unter 1.3.1

<sup>16</sup> Ein wesentlicher Unterschied zwischen einfachen und qualifizierten Mietspiegeln besteht in der Repräsentativität der Datengrundlage. Während letztere auf einer umfangreichen Primärdatenerhebung beruhen müssen, ist eine solche für erstere nicht notwendig. Einfache Mietspiegel können auch aus Sekundärdaten (bspw. aus vorhandene Datenbeständen) erstellt oder zwischen den Mietparteien ausgehandelt werden (vgl. Cromm und Koch 2006: 92f., Sabetta 2005: 108).

Die Einführung des qualifizierten Mietspiegels stellt eine wesentliche Neuerung der Mietrechtsreform von 2001 dar und sollte zur „Vereinfachung und Objektivierung des Mieterhöhungsverfahrens sowie zur Streitvermeidung“ (Deutscher Bundestag 2000: 34) beitragen.

„Die besondere Bedeutung des Mietspiegels liegt in der Erleichterung der Rechtspflege. (...) Für die Gerichte gelten Mietspiegel als generalisierte, antizipierte, d.h. vorweggenommene Sachverständigengutachten über das ortsübliche Mietenniveau, das einem einzelnen Sachverständigengutachten wegen des breiteren Datenmaterials und der größeren Transparenz bei der Aufstellung vorzuziehen ist“ (Leutner 1992: 661).

Als wissenschaftlich anerkannt gelten sowohl Tabellen- wie Regressionsmietspiegel (s. 1.3.1), grundsätzlich sind auch andere Methoden zur Datenauswertung möglich. In jedem Fall muss die Anwendung der Methode „dokumentiert und damit überprüfbar sein. Die Dokumentation muss öffentlich zugänglich sein“ (BMVBW 2002: 34). Weiterhin muss ein qualifizierter Mietspiegel alle zwei Jahre fortgeschrieben und alle vier Jahre neu erstellt werden. Für die Fortschreibung nach zwei Jahren stehen grundsätzlich drei Instrumente zur Verfügung:

„Es kann erstens erneut eine Neuerstellung des Mietspiegels (...) durchgeführt werden. Zweitens kann eine Anpassung des Mietspiegels per Datenstichprobe inklusive Auswertung der Daten erfolgen, drittens kann für die Anpassung der vom Statistischen Bundesamt ermittelte Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte in Deutschland (...) zugrunde gelegt werden“ (Schmidt 2009: 23).

Im Folgenden stelle ich die Idee vor, die hinter dem qualifizierten Mietspiegel steht; daran anschließend wird in Abschnitt 3 anhand des Frankfurter Mietspiegels von 2010 ein konkreter Erstellungsprozess veranschaulicht.

### 1.3 Qualifizierte Mietspiegel

Grundsätzliches Anliegen des Mietspiegels ist es, die tatsächlich gezahlten Mietpreise für unterschiedliche Wohnungen zu ermitteln, so dass sich eine Obergrenze für Mieterhöhungen in vergleichbaren Wohnungen bestimmen lässt. Die Grundlage der Vergleichbarkeit ergibt sich aus den in § 558 BGB festgelegten Faktoren (s. 1.2.3.1). Die für eine konkrete Wohnung gültige ortsübliche Vergleichsmiete wird anhand des Mietspiegels ermittelt, indem die in diesem Fall gegebene Ausprägung der im Mietspiegel angeführten Wohnwertmerkmale kombiniert wird. Dabei werden etwa im Frankfurter Mietspiegel ausgehend von der Basis-Nettomiete<sup>17</sup> nach Wohnungsgröße und Baualter (Wohnwertmerkmale „Größe“ und „Beschaffenheit“) für die anderen Wohnwertmerkmale festgelegte Zuschläge (z.B. für Balkon oder gute Lage) und Abzüge (z.B. für fehlende Zentralheizung) verrechnet (vgl. Amt für Wohnungswesen 2011a: 6ff.).

Entscheidend für das Verständnis des Mietspiegels innerhalb des Vergleichsmietensystems ist, dass bei der Feststellung der für bestimmte Wohnwertmerkmale gezahlten Mietanteile nicht vom tatsächlichen Wert dieser Merkmale ausgegangen wird. Auch wenn es plausibel erscheinen mag, dass für eine Wohnung mit Echtholzparkett mehr Miete gezahlt wird, als für eine vergleichbare Wohnung mit Teppichboden, so wird dieser Zusammenhang nur in den

---

<sup>17</sup> Die Basis-Nettomiete ist gleichbedeutend mit der Nettokaltmiete, d.h. Miete ohne jegliche Betriebs- und Nebenkosten wie Heizung, Wasser oder Strom.

Mietspiegel übernommen, wenn er sich anhand abgeschlossener Mietverträge auch empirisch nachweisen lässt. Zeigt sich, dass Wohnungen mit Echtholzparkett zu denselben Preisen vermietet werden wie solche mit Teppichboden, geht das Merkmal „Echtholzparkett“ nicht als Aufschlag in den Mietspiegel ein.

„Die ortsübliche Vergleichsmiete soll das widerspiegeln, was am Markt geschehen ist. (...) Entscheidend sind die tatsächlichen Verhältnisse“ (Börstinghaus 2009, Kap. 5: 131)

In der Dokumentation zum Frankfurter Mietspiegel 2008 heißt es bspw. bezüglich des Baualters der Wohnungen:

„Die Analysen machten deutlich, dass die von den Verbänden favorisierte Differenzierung der Baualtersklassen entsprechend dem alten Mietspiegel nicht haltbar war, da durchgängig in allen Analysen bis auf die ältesten und die jüngsten Baualtersklassen kein direkter Einfluss auf die Miethöhe nachzuweisen war“ (Alles, Cischinsky, Knissel und Malotki 2009: 42).

D.h., dass für Wohnungen, die zwischen 1919 und 1994 gebaut wurden, kein signifikanter Einfluss des Baualters auf die Miethöhe festgestellt werden konnte. Daher wurde versucht, weitere Ausstattungsmerkmale heranzuziehen, um nach dem Kriterium der „Beschaffenheit“ einer Wohnung differenzieren zu können:

„Dementsprechend haben wir die Merkmale ‚hochwertiger Fußboden‘, ‚auf Putz liegende Leitungen‘ und ‚Integrierte Küche‘ [...] als Interaktionen mit dem Baualter modelliert“ (ebd.: 47).

Grundsätzlich führt der Mitarbeiter der Frankfurter Stadtverwaltung dazu aus:

„Bei der Erstellung eines Mietspiegels muss immer nochmal überprüft werden, ob die Merkmale, die plausibel und objektiv vernünftig sind, ob die auch tatsächlich empirisch belegbar sind. (...) Der Mietspiegel ist kein Baukasten, in dem nach objektiven Gesichtspunkten Mietwerte festgelegt werden. Es muss abgefragt werden, ob die Wohnungen z.B. über Balkone verfügen. Im zweiten Schritt muss dann aber überprüft werden, ob sich das tatsächlich auf den Mietpreis auswirkt“ (Interview 2).

Und mit Blick auf das Wohnwertmerkmal Lage weiter:

„Im Kern ist der Mietspiegel eine reine Preiserhebung. Der Mietspiegel versucht empirisch zu ermitteln, wie viel für Wohnungen tatsächlich bezahlt wird. Es ist naheliegend, dass es in schönen Lagen – also Lagen mit einem hohen Grünanteil, wo es relativ ruhig ist, mit einer aufgelockerten Bebauung, mit einem U-Bahnzugang in der Nähe – zu einer Auswirkung auf die Mietpreise kommt. In aller Regel ist das auch so, aber dieser Zusammenhang ist nicht zwingend. Das gilt auch für andere Merkmale, von denen allgemein angenommen wird, dass die sich in der Miete niederschlagen müssten: In jedem Fall muss erst empirisch überprüft werden, ob sich das tatsächlich so verhält. Ein Extrembeispiel: An einer Ausfallstraße mit hohem Verkehrsaufkommen und einer dichten Bebauung kann es vorkommen, dass aus unterschiedlichen Gründen sehr hohe Mieten bezahlt werden“ (Interview 2).

Oftmals gilt insbesondere für einfache und sehr einfache Lagen, dass dort teils deutlich höhere Mieten bezahlt werden, als zu erwarten wäre. Ein Grund dafür besteht darin, dass in solchen Lagen verstärkt Personengruppen wohnen, die so genannte Diskriminierungsmieten (s. 1.2.3.3) zahlen – da diese allerdings dem Kriterium der Üblichkeit nicht genügen, sind sie für die Erstellung eines Mietspiegels zu eliminieren (vgl. Börstinghaus 2009, Kap. 5: 118ff.). Es gibt aber andere Gründe, die in den Mietspiegel Eingang finden können und dazu führen, dass eine Lage am Stadtrand und mit schlechter Verkehrsanbindung im Mietspiegel nicht den Abschlag erfährt, der ihr in der öffentlichen Wahrnehmung zugesprochen wird.

„So ist es möglich, dass sich ein partiell niedrigeres Mietpreinsniveau in guter Wohnlage daraus ergeben kann, dass Wohnungen in diesen Wohnlagen bevorzugt von solchen Mietern nachgefragt werden, die es sich auf Grund ihrer wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse erlauben können, auch in Zeiten bestehender Wohnraumknappheit über die Höhe der Miete zu verhandeln. Auf der anderen Seite können die Mieten in schlechteren Wohnlagen u.a. auch deshalb höher sein als in besseren Wohnlagen, weil die Fluktuation in diesen Wohnungen höher ist. (...) Jeder Mieterwechsel ermöglicht dem Vermieter aber leichter die Miete zu erhöhen, als es bei bestehendem Mietvertrag möglich gewesen wäre“ (ebd.: 83).

Generell folgt der Mietspiegel also ausdrücklich nicht dem Prinzip, die Vergleichsmiete über normative Setzungen bezüglich der Qualität einer Wohnung zu bestimmen, sondern es wird umgekehrt empirisch geprüft, welcher Preis für bestimmte Qualitäten tatsächlich gezahlt wird, um die Vergleichsmiete entsprechend berechnen zu können.<sup>18</sup> So gesehen handelt es sich nicht um ein Steuerungsinstrument, mit dem Städte und Gemeinden die Mietentwicklung konjunkturabhängig kontrollieren könnten. Dem Mietspiegel kommt vielmehr die Funktion zu, durch ein möglichst getreues Abbild der Mietpreise einen regelmäßigen Abgleich mit der Marktentwicklung zu liefern und auf dieser Grundlage die zukünftige Höhe der Mietpreise zu regeln.

### 1.3.1 Methoden

Die zwei gebräuchlichsten „wissenschaftlich anerkannten“<sup>19</sup> Methoden zur Erstellung eines Mietspiegels sind die Tabellenmethode und das Regressionsmodell.<sup>20</sup> Bis Ende der 1980er Jahre waren Tabellenmietspiegel üblich. Als das „Institut Wohnen und Umwelt Darmstadt“ (IWU) 1990 für Frankfurt den bundesweit ersten Mietspiegel nach der Regressionsmethode erstellte (vgl. Hummel 1993: 637), entbrannte ein intensiver Methodenstreit, der bis hin zu gerichtlichen Auseinandersetzungen reichte.<sup>21</sup> Mittlerweile sind immer mehr Städte von der Tabellenmethode zur Regressionsmethode übergegangen, und beide Methoden gelten als gleichberechtigt:

---

<sup>18</sup> Eine andere Position hierzu vertritt Hummel: „Das Gesetz blendet sämtliche subjektiven Wohnwertkriterien aus. Damit soll für ein mehr an Qualität auch mehr an Mietzins gerechtfertigt sein. Dies ist eine rein normative Anforderung, die dem Marktverhalten entsprechen kann, aber nicht entsprechen muß. Das Gesetz wollte gerade nicht jedes Marktverhalten legitimieren, sonst hätte es eines Gesetzes zur Regelung der Miethöhe nicht bedurft“ (1993: 643).

<sup>19</sup> Zur Problematik der Unbestimmtheit dieser Formulierung vgl. Blank/Börstinghaus (2008: BGB § 558d, Rn. 4)

<sup>20</sup> Neben Tabellen- und Regressionsmietspiegeln sind grundsätzlich auch andere Methoden zur Datenauswertung möglich: „Erforderlich ist jedoch, dass die verwendete Datenerhebung auf einer Primärdatenerhebung basiert, repräsentativ, aktuell, mindestens 30 Datensätze pro Feld enthält sowie nachvollziehbare mietspreisbildende Faktoren wie Art, Beschaffenheit, Größe sowie genaue Lage beinhaltet“ (Kniep und Gratzel 2008: 645). Zusammenfassende Übersichten über Charakteristika und methodische Probleme von Tabellen- und Regressionsmietspiegeln finden sich in Cromm und Koch (2006: 96) sowie in Lippe (2006: 20).

<sup>21</sup> Dieser Methodenstreit wurde zunächst v.a. in der Zeitschrift „Wohnungswirtschaft und Mietrecht“ geführt (vgl. Clar 1992; Gaede und Kredler 1992; Krämer 1992; Aigner, Oberhofer und Schmidt 1993a, 1993b; Blinkert und Höfflin 1993; Hummel 1993; Oberhofer und Schmidt 1993, 1995; Klein und Martin 1994; Schießl 1995) und kam schließlich vor Gericht: „In Klageschriften an die Verwaltungsgerichte in Frankfurt und München wird mit der Behauptung unangemessener Verwendung der Ansatz der Regressionsmethoden für die örtlichen Mietspiegel beanstandet. Dazu ist jeweils ein Gutachten von einem Statistikprofessor erarbeitet worden“ (Leutner 1993: 623). In Frankfurt wurde die Erstellung des Gegengutachtens von Haus & Grund beauftragt (vgl. Hummel 1993: 639).

Als nicht unproblematisch ist in diesem Zusammenhang die Rolle der Gerichte zu nennen, denn in München „hat ein anderer Statistik-Ordinarius das Verfahren begleitet und testiert dessen methodische Sauberkeit. (...) Man kann gespannt sein, wie sich die Richter aus der Affäre ziehen, als statistische Laien die Angemessenheit einer solch komplexen statistischen Methode zu bewerten“ (Leutner 1993: 623). Im Ergebnis hatte die Klage in München vor Gericht Erfolg, in Frankfurt wurde sie abgewiesen (vgl. Hummel 1993: 644ff.). Das Landgericht Frankfurt stellte grundsätzlich fest, „dass es nicht Aufgabe der Rechtsprechung ist, über den Wert oder Unwert einer statistischen Methode zur Erfassung von Wirtschaftsdaten zu entscheiden. Handelt es sich bei der Methode um eine im jeweiligen Fachbereich anerkannte statistische Methode, so ist diese Methodenwahl vom Gericht als Grundlage hinzunehmen“ (Lammel 2007: 8).

„Der Erstellungsprozess ist bei beiden Methoden ähnlich: Beide basieren auf einer repräsentativen empirischen Datenerhebung, und bei beiden wird der Einfluss einzelner Wohnwertmerkmale auf die Miethöhe mit gleichwertigen statistischen Verfahren untersucht“ (BMVBW 2002: 39).

Im Folgenden stelle ich die beiden Methoden in ihren Grundzügen kurz vor.

### **1.3.1.1 Die Tabellenmethode**

Bei einem tabellarischen Mietspiegel werden Mittelwerte für bestimmte Wohnungstypen gebildet, wobei jede unterschiedliche Kombination von den als relevant erachteten Merkmalen jeweils in einer eigenen Kategorie dargestellt wird. Eine solche Kategorie könnte bspw. aus Baualter, Lage, Ausstattung und Größe gebildet werden: Entsprechend würde „Baualter bis 1960, einfache Lage, mit Bad, 60-79 qm“ ein eigenes Feld in der Tabelle bilden, „Baualter 1961-1978, einfache Lage, mit Bad, 60-79 qm“ ein anderes usw. Für jedes dieser Felder müssen so viele Wohnungen gefunden und abgefragt werden, dass die Repräsentativität gewährleistet ist.<sup>22</sup> Weitere Merkmale können über Mietpreisspannen innerhalb dieser Kategorien berücksichtigt werden (vgl. Hummel 1993: 637). Diesen Spannen fehlt es allerdings an Eindeutigkeit, so dass sich Spielräume für Mieterhöhungen eröffnen, über deren Angemessenheit letztlich wieder Gerichte entscheiden müssen.<sup>23</sup> Neben den Spannen weist jede Tabelle auch Sprünge zwischen den Feldern auf (vgl. Lippe 2006:19f.): Liegt die Grenze zwischen kleinen und mittleren Wohnungen bspw. bei einem Wert von 60 qm, so fällt eine 59 qm-Wohnung in eine andere Kategorie als die 61 qm-Wohnung. Obwohl zwischen beiden Wohnungen nur 2 qm Unterschied bestehen, fällt für erstere dieselbe Quadratmetermiete an, wie für eine 35 qm-Wohnung, während letztere mit Wohnungen bis 79 qm zusammenfällt (vgl. Mietspiegel 2012 der Stadt Offenbach, Anhang 7).

Ein weiterer Nachteil der Tabellenmethode besteht darin, dass der Umfang der empirischen Erhebung sehr groß ist und mit der Aufnahme jedes neuen Grundmerkmals drastisch wächst. Alternativ können auch die Preisspannen ausgedehnt werden, wodurch wiederum die Aussagekraft sinkt. Schließlich besteht ein Problem auch darin, dass für bestimmte Kategorien nicht genügend Wohnungen mit den entsprechenden Merkmalen vorhanden sind, wodurch diese Tabellenfelder leer bleiben (ebd.).

### **1.3.1.2 Das Regressionsmodell**

Dem Regressionsmodell liegt die Regressionsanalyse zu Grunde, eine statistische Methode zur „Analyse von Beziehungen zwischen einer abhängigen Variablen und einer oder mehreren unabhängigen Variablen“ (Backhaus, Erichson, Plinke und Weiber 2011: 56). Im Falle des

---

<sup>22</sup> Als „Faustformel“ wird eine „Mindestbesetzung von 30 Fällen bzw. Wohnungen je Mietspiegelfeld“ empfohlen (BMVBW 2002: 38). Für den Tabellenmietspiegel der Stadt Offenbach von 2012, der sich zur Veranschaulichung im Anhang befindet, bedeutet das bei insgesamt 135 Tabellenfeldern eine erforderliche Stichprobe von mindestens 4050 Wohnungen.

<sup>23</sup> Exemplarisch sei hier auf die Debatte um den Berliner Mietspiegel verwiesen, der mit einer Spannenerweiterung von 2/3 auf 4/5 zu flächendeckenden Mieterhöhungen führte (vgl. Berliner Mieterverein 2007): Bei einer 2/3-Spanne wird 1/3 der erhobenen Werte am unteren und am oberen Ende der Verteilung ausgesondert, bei einer 4/5-Spanne entsprechend nur 1/5. Der Rest (also 2/3 bzw. 4/5) bildet die Spanne, die in der Tabelle zur Mieterhöhung angegeben wird. Es gilt also: Je größer die Spanne, desto größer die Möglichkeit zur Mieterhöhung (zur Spannenbildung vgl. BMVBW 2002: 41f.).

Mietspiegels geht es darum, die Miete einer Wohnung (als abhängige Variable) durch das Zusammenwirken verschiedener Wohnwertmerkmale (unabhängige Variablen) zu erklären und schätzen zu können. Die Regressionsanalyse geht davon aus, „daß die Miete von allen Merkmalen in einer ganz bestimmten systematischen und einfachen Weise abhängt“ (Oberhofer und Schmidt 1993: 585). Entsprechend wird versucht, den jeweiligen Einfluss der Wohnwertmerkmale zu bestimmen, um dann mit Hilfe einer Gleichung den Mittelwert der Nettomiete berechnen zu können (vgl. Alles 1988: 242, BMVBW 2002: 40). Im Gegensatz zur Tabellenmethode liegt ein Vorteil darin, dass nicht jede mögliche Kombination von Merkmalen empirisch erhoben werden muss und auch solche Merkmale mit aufgenommen werden können, die eher unüblich sind.<sup>24</sup> Dadurch ist es möglich, die Miete jeder Wohnung ohne Angabe von Spannen punktgenau bestimmen zu können.<sup>25</sup> Allerdings bedarf diese Methode besonderer Anstrengung bei der Dateninterpretation, denn es handelt sich

„um ein sehr komplexes Verfahren mit vielen Stellschrauben, die zu bedienen besonders hohes Fachwissen erfordert, und so kann es bei unsachgemäßem Vorgehen zu erheblichen Fehlschlüssen kommen“ (Wullkopf 1996: 457).

Die Komplexität ergibt sich daraus, dass es theoretisch unendlich viele unabhängige Variablen geben kann, dass also nie abschließend festgestellt werden kann, ob alle relevanten Einflussgrößen auf die Miethöhe erfasst sind. Gleichzeitig kann es bei der Aufnahme zu vieler Wohnwertmerkmale zu Schwierigkeiten kommen, weil einige davon miteinander korreliert sind (Kollinearität bzw. Multikollinearität, vgl. Lippe 2006: 29ff.). In diesem Fall könnte es zu Doppelzählungen kommen, weil

„ein Merkmal implizit in einem anderen mitenthalten ist und so wiederholt zu Buche schlägt, was dann zu ungerechtfertigt hohen Mieten führen könnte“ (ebd.: 10).

So wird das Merkmal „Modernisierung“ bei einer Altbauwohnung schon in den Faktoren zur „Ausstattung“ enthalten sein, wenn es bspw. um Fenster und Heizung geht (ebd.: 12). Andere Merkmale treten häufig zusammen auf, wie bspw. „schlechte Wohnlage“, „schlechte Grundausstattung“ und „hohes Baualter“:

„Die Abweichung einer Nettomiete von ihrem Mittelwert wäre ausreichend berücksichtigt, wenn eines dieser Merkmale, z.B. das Baualter, im Mietspiegel enthalten ist. Durch die zusätzliche Berücksichtigung eines mit dem Baualter zusammen auftretenden Merkmals (z.B. der Wohnlage) im Mietspiegel würde der durch das Baualter bereits berücksichtigte Einfluß der Wohnungssituation fälschlicherweise auf die durchschnittliche Nettomiete nochmals angerechnet“ (Alles 1988: 241).

---

<sup>24</sup> So würde bspw. die Einführung des Merkmals „Aufzug“ bei der Tabellenmethode dazu führen, dass sie in Kombination mit allen anderen Merkmalen abgefragt werden müsste. Ein Problem ergibt sich dann zum einen dadurch, dass die Tabelle weiter aufgebläht würde, zum andern dadurch, dass bspw. wenige Wohnungen vor 1950 über einen Aufzug verfügen – einige aber schon. Für letztere läge dann nicht genügend empirisches Material vor, um eine gültige Aussage treffen zu können. Die Tabellenmethode versucht dem mit Preisspannen innerhalb der Tabellenfelder zu begegnen – es bleibt dann aber relative Willkür, zu welcher Spannausdehnung ein Merkmal wie der Aufzug berechtigt, die in der Regel zu Lasten der Mieter\_innen geht.

Beim Regressionsmodell wird davon ausgegangen, dass jede Wohnung, die über einen Aufzug verfügt, eine Aussage darüber liefert, welchen Einfluss dieser auf die Miethöhe hat. Diese allgemeine Bestimmung lässt auch in ungewöhnlichen Fällen eine präzise Aussage zu.

<sup>25</sup> Tatsächlich wird auch in Regressionsmietspiegeln üblicherweise eine Spanne ausgewiesen, da „durch die Mietspiegelwerte in der Regel nicht alle Mietunterschiede erklärt werden können“ (BMVBW 2002: 41) und weil dieselben Ausstattungsmerkmale für unterschiedliche Qualitäten stehen können. Im Vergleich zu Tabellenmietspiegeln kommt dieser Spanne aber nur eine untergeordnete Rolle zu: Im Frankfurter Mietspiegel 2010 ist sie bspw. mit 10 Prozent angegeben und bedarf einer „erheblichen“ Abweichung vom Standard bzw. „besonders gutem bzw. schlechtem Erhaltungszustand des Gebäudes“ (Amt für Wohnungswesen 2011a: 12).

Weiterhin kann der Einfluss eines Merkmals auf den Mietpreis mit der Erhöhung oder Erniedrigung des Werts eines anderen Merkmals zusammenhängen: Ein Aufzug wird bei einer Wohnung im fünften Stockwerk einen höheren Mietpreis erzielen als bei einer vergleichbaren Wohnung ohne Aufzug, während das Vorhandensein dieses Merkmals bei Erdgeschosswohnungen negativ relevant sein dürfte (Interaktion, vgl. Lippe 2006: 24ff.).

„Die Methode erhält ihre Meriten besonders dann, wenn der Mietwohnungsmarkt durch drei, vier Einflußfaktoren nur unzureichend beschrieben werden kann. Ausdifferenzierte Wohnungsmärkte mit einer großen Zahl von Faktoren, die miteinander in komplexen Beziehungen verflochten sind, entstehen in großen Ballungsräumen und mit wachsendem Einkommen der Mieter“ (ebd.: 457).

Wieder andere Merkmale verlaufen nicht linear. So liegt zwar auf der Hand, dass eine Wohnung desto teurer wird, je größer sie ist. Aber die Zunahme des Preises verläuft nicht linear mit wachsender Größe, eine Wohnung mit 90 qm wird also nicht dreimal so teuer sein wie eine Wohnung mit 30 qm. Schließlich könnte das Angebot an besonders großen Wohnungen (z.B. mehr als 150 qm) so knapp sein, dass sie wiederum einen höheren Preis pro Quadratmeter aufweisen, als die Wohnung mit 90 qm (vgl. Börstinghaus 2009, Kap. 5: 46). Solche nicht-linearen Zusammenhänge lassen sich im Rahmen der Regressionsanalyse durch entsprechende Modellierung erfassen (vgl. Fahrmeir, Kneib und Lang 2007: 72ff.).

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die Regressionsanalyse bei all ihren Vorteilen die Rolle der Interpretierenden hinter der statistisch-exakten Methode verschwinden lässt. An den o.g. „Stellschrauben“ kann gedreht werden, ohne dass dies den objektiv und endgültig erscheinenden Tabellen und Karten des Mietspiegels anzusehen wäre. Welche Stellschrauben dabei zum Tragen kommen und wie sie gewichtet werden, ist nicht nur eine Frage der statistischen Interpretation, sondern auch Ergebnis politischer Aushandlungsprozesse.

## 2 Der Frankfurter Mietspiegel 2010

Obwohl bereits im Jahr 2008 ein Mietspiegel erstellt wurde, verzichtete der Magistrat der Stadt Frankfurt für 2010 auf eine bloße Fortschreibung – die möglich gewesen wäre – und nahm stattdessen eine Neuerhebung vor. Grund dafür war v.a. ein Beschluss der Stadtverordnetenversammlung, in dem die Aufnahme von Energieeffizienzkriterien in den Mietspiegel gefordert wurde (vgl. Magistrat der Stadt Frankfurt 2011). Nach einer europaweiten Ausschreibung erging der Auftrag zur Erstellung des Mietspiegels an die InWIS Forschung und Beratung GmbH Bochum für einen Betrag in Höhe von 484.413,08 € (vgl. Magistrat der Stadt Frankfurt 2010c). Dieses Angebot lag „deutlich unter dem von 2008“ (FR 2010b), obwohl die Zahl der geforderten Interviews von 2500 auf 3500 gestiegen war (ebd.).

Wie üblich, wurde die Erstellung durch eine städtische Mietspiegelkommission begleitet, die mit Vertreter\_innen beider Mietparteien paritätisch besetzt ist (s. 2.1). Zur abschließenden Beratung der Kommission über den Mietspiegel 2010 heißt es im Magistratsbericht:

„Die Kommission hat in ihrer abschließenden Sitzung vom 23.03.2011 dem Entwurf des Mietspiegels mehrheitlich zugestimmt. Ablehnend votierten einer der Vertreter des Verbandes der Südwestdeutschen Wohnungswirtschaft und der Verein Mieter helfen Mietern. Der DMB Mieterschutzverein Frankfurt und die Mieterberatung Frankfurt enthielten sich der Stimme“ (Magistrat der Stadt Frankfurt 2011: 2).

Verantwortlich für den Mietspiegel zeichnet allerdings allein der Magistrat der Stadt Frankfurt, der auch Auftraggeber ist. Eine Zustimmung der Mietspiegelkommission ist nicht zwingend erforderlich.

### 2.1 Die Mietspiegelkommission

Die Mietspiegelkommission ist ein beratendes und kontrollierendes Gremium, das paritätisch mit Vertreter\_innen aus Mieter\_innen- und Vermieter\_innenverbänden besetzt ist.<sup>26</sup> Weiter-

---

<sup>26</sup> Im Einzelnen sind dort vertreten: die Vereinigung der Haus-, Grund- und Wohnungseigentümer (Haus & Grund) Frankfurt und Bergen-Enkheim, der Verband der Südwestdeutschen Wohnungswirtschaft (VdW südwest), der DMB Mieterschutzverein Frankfurt, der Mieterbund Frankfurt, die Mieterberatung Frankfurt, der Verein Mieter helfen Mietern, das Amt für Wohnungswesen sowie der Gutachterausschuss für Immobilienwerte für den Bereich der Stadt Frankfurt (vgl. Amt für Wohnungswesen 2011: 4).

Im VdW Südwest sind neben diversen Wohngenossenschaften v.a. größere Wohnungsbaugesellschaften zusammengeschlossen (u.a. die ABG Frankfurt Holding, die GWH Wohnungsgesellschaft Hessen, die Nassauische Heimstätte Wohnungs- und Entwicklungsgesellschaft), deren Wohnungen ehemals in öffentlicher Hand lagen und teilweise noch liegen, aber größtenteils privatisiert sind. Haus & Grund vertritt dagegen rund 15.000 Privateigentümer\_innen (vgl. FR 2011a), die in der Regel nur wenige Wohnungen bzw. Häuser zur Vermietung anbieten.



hin vertreten sind die Stadt Frankfurt sowie der Gutachterausschuss für Immobilienwerte. Die wesentliche Funktion der Kommission besteht in der Herstellung von Transparenz für die Mietparteien bei der Erstellung des Mietspiegels.

„Die eigentliche Funktion der Mietspiegelkommission besteht darin, dass die Marktteilnehmer, also Vermieter und Mieter, organisiert über ihre Verbände, Einblick bekommen in das Zustandekommen des Mietspiegels – um Transparenz herzustellen und zu gewährleisten, dass die Stadt nicht willkürlich irgendwelche Preise festlegt. Das ist der eigentliche Sinn und Zweck der Mietspiegelkommission: die Herstellung von Transparenz“ (Interview 2).

Darüber hinaus übt sie beratende Tätigkeiten aus, insbesondere bei der Erstellung des Mieter\_innenfragebogens sowie bei der Bewertung der Ergebnisse.

„Der zweite wichtige Grund ist, dass wohnungswirtschaftliche Kenntnisse von den Fachleuten einfließen können (...). Im Kern geht es darum: Welche Fragen müssen wir stellen, welche Fragen passen in den Fragebogen rein. Das macht zwar zunächst das Institut, aber da ist natürlich auch wohnungswirtschaftlicher Sachverstand gefragt – und der ist auch bei der Beurteilung des Ergebnisses gefragt. Wenn also die empirische Erhebung bestimmte statistische Ergebnisse liefert, die einigen oder allen Mitgliedern der Kommission völlig suspekt sind, dann wird vom Institut nochmals überprüft, ob nicht ein systematischer Fehler vorliegt oder ob bestimmte Punkte, die zu berücksichtigen wären, nicht einbezogen wurden. Oder aber die Prüfung ergibt, dass die Daten stimmig waren – dann wird da nichts ausgehandelt, sondern dann ist das so. Das ist die Funktion der Kommission in der Spätphase. Die Ergebnisse werden auf Plausibilität überprüft, und wenn sie es nicht sind, dann ist das ein Grund für das Institut, das nochmal zu überprüfen“ (Interview 2).

Bei der Erstellung des Fragebogens geht es um die Definition der abzufragenden Wohnwertmerkmale (z.B. die Einteilung nach Baualtersklassen) oder die Einführung neuer Modellvariablen (z.B. die Relevanz von überdachten Fahrradabstellplätzen für die Miethöhe). Damit werden also die unabhängigen Variablen zur Erklärung der abhängigen Variable „Miethöhe“ festgelegt, die ins Regressionsmodell eingehen können. In der Dokumentation zum Frankfurter Mietspiegel 2010 heißt es dazu:

„Die Ergänzungen und Änderungen betrafen im Wesentlichen Details zur Vertragsgestaltung, Details der Neben- und Betriebskosten sowie der Ausstattung und Gebäudemerkmale“ (Neitzel, Klöppel und Dylewski 2012: 15).

Der Vertreter der Mieter\_innenorganisation betont die hoheitliche Position der Stadt in diesen Prozessen:

„In der Mietspiegelkommission geht es um die Verhandlung der Rahmenbedingungen, wobei die Stadt letztlich auch alles alleine beschließen kann. In den kleineren Entscheidungen über die Rahmenbedingungen lässt die Stadt die Mietspiegelkommission entscheiden. Entscheidungen in größeren Fragen – etwa die Regressionsanalyse als Grundlage des Mietspiegels – werden von der Stadt schon seit 1990 vorgegeben“ (Interview 1).

Zur Frage, inwieweit die paritätische Besetzung der Mietspiegelkommission tatsächlich ein Gleichgewicht zwischen den Verbänden der Vermieter\_innen und den personell oft unterbesetzten Mieter\_innenorganisationen gewährleistet ist, äußert er sich wie folgt:

„Ich habe nicht das Gefühl, dass wir auf der Mieterseite ein Informationsdefizit gegenüber den Eigentümern haben. Richtig ist natürlich, dass die mangelnde Zeit oft eine Rolle spielt. Wenn in der Kommission bspw. die Frage gestellt wird, ob bestimmte Straßen nochmal genauer auf ihre Lage hin untersucht werden sollen, oder welche neue Fragen in den Fragebogen eingebaut werden könnten – da merkt man dann, dass auf der Eigentümerseite mehr Kapazität steckt, da kommen dann immer irgendwelche Vorschläge. Und ein Stück weit kann das dazu führen, dass die Aspekte reinbringen, die für die Eigentümerseite günstig sind, und dass von Mieterseite bestimmte Aspekte nicht vorgetragen werden, die für die Mieter günstig sein könnten. Bei Fleißarbeiten ist sowas durchaus denkbar.“

Ich sehe aber hauptsächlich ein anderes Problem, und das ist einfach die Nähe zum Dezernenten. (...) Als Mietervereine haben wir nicht den Draht zum Dezernenten, den hat schon eher die Eigentümerseite. (...) Die haben eher die Möglichkeit, direkt beim Dezernenten zu intervenieren“ (Interview 1).

## 2.2 Erstellung des Mietspiegels

### 2.2.1 Repräsentative Mieter\_innenbefragung

#### 2.2.1.1 Auswahl der Stichprobe und Datenerhebung

Der Mietspiegel in Frankfurt besteht im Kern aus einer repräsentativen Mieter\_innenbefragung. Da die mietspiegelrelevanten Wohnungen gemäß der Kriterien des § 558 BGB (s. 1.2.1) nicht gesammelt vorliegen, wird zunächst aus der Einwohner\_innenmeldedatei eine Datei erstellt, die sämtliche Haushalte Frankfurts erfasst (vgl. Neitzel, Klöppel und Dylewski 2012: 12). Aus dieser Datengrundlage wird eine Zufallsstichprobe gezogen (die so genannte Masterstichprobe), die im aktuellen Fall ca. 81.000 Adressen enthielt (ebd.: 12f.). Nach einer ersten Bereinigung um die nicht mietspiegelrelevanten Haushalte (preisgebundene Wohnungen, Wohn- und Pflegeheime usw.) wird daraus eine weitere Stichprobe mit 18.000 Haushalten gezogen (Nettostichprobe), die die Arbeitsbasis der weiteren Erhebung bildet (ebd.: 13f.).

In kurzen Kontaktinterviews wird dann versucht zu klären, ob es sich um mietspiegelrelevante Wohnungen handelt oder nicht. Im Fall des aktuellen Mietspiegels konnten 7.457 solcher Interviews geführt werden, woraus sich ein mietspiegelrelevanter Datensatz von 3.778 Haushalten ergab (ebd.: 22ff.).<sup>27</sup> Diese Haushalte bilden dann die Auswahl für die ausführlichen standardisierten Interviews, die persönlich und vor Ort in der Wohnung geführt werden.

„Bei der Mieterbefragung ist der große Vorteil, dass bei den Interviews in der Wohnung ein Teil der Angaben durch Augenscheinnahe überprüft werden kann. Dadurch gewinnen die Daten eine hohe Validität. Bei einer schriftlichen Befragung muss dagegen darauf vertraut werden, dass alles korrekt ausgefüllt wird“ (Interview 2).

Ein weiterer Vorteil der mündlichen Befragung besteht darin, dass sich im persönlichen Kontakt eher die Bereitschaft zur Abarbeitung eines 30seitigen Fragebogens<sup>28</sup> erreichen lässt. Bei schriftlichen Befragungen ist demgegenüber davon auszugehen, dass allein der Umfang der Fragen abschreckend wirkt, wodurch die Rücklaufquote erheblich geringer ausfallen dürfte. Aufgrund der Angaben in den Fragebögen wird schließlich noch einmal geprüft, ob die Wohnungen tatsächlich mietspiegelrelevant sind und ob die Angaben valide erscheinen. Nach Ausschluss solcher Fälle konnten für den Mietspiegel 2010 „letztlich noch 3.239 Mietverhält-

---

<sup>27</sup> Die Ausschöpfungsquote betrug damit 50,5 Prozent der verbleibenden Arbeitsstichprobe, wovon sich 50,7 Prozent als mietspiegelrelevant erwiesen (ebd.). Zum Vergleich: Bei den Mietspiegeln 2004 und 2008 betrug die Ausschöpfung 65,3 bzw. 62,3 Prozent, allerdings bei kleineren Arbeitsstichproben von jeweils 12.000 Adressen (vgl. Alles 2005: 10ff. bzw. Alles, Cischinsky, Knissel und von Malottki 2009: 14ff.). Die Ausschöpfungsquote des Mietspiegels 2010 wird aber „angesichts des komplexen Befragungsansatzes immer noch als gut“ bezeichnet (Neitzel, Klöppel und Dylewski 2012: 22).

<sup>28</sup> Der Fragebogen ist in der Dokumentation zum Mietspiegel vollständig veröffentlicht (ebd.: 60-94).

nisse für die Modellberechnung berücksichtigt werden“ (Neitzel, Klöppel und Dylewski 2012: 30).

### **2.2.1.2 Probleme bei der Datenerhebung**

Bei der Durchführung der mündlichen Interviews kam es zu erheblichen Verzögerungen. Nachdem im Januar 2010 mit der Feldforschung begonnen wurde (vgl. Magistrat der Stadt Frankfurt 2010a), waren im Juli desselben Jahres erst 1.253 der angestrebten 3.500 Interviews abgeschlossen (vgl. Magistrat der Stadt Frankfurt 2010c). Die Erstellung des Mietspiegels stand damit grundsätzlich in Frage und es wurde die Möglichkeit erwogen, „den Mietspiegel von 2008 fortzuschreiben“ (Magistrat der Stadt Frankfurt 2011). In der Dokumentation heißt es dazu:

„Die vor Ort eingesetzten Interviewer waren auf eine geringe Befragungsbereitschaft und eine niedrige Antrittswahrscheinlichkeit gestoßen“ (ebd.: 24).

Laut Aussagen von interviewten Mieter\_innen hatten die Verzögerungen aber auch mit unprofessionellen Interviewer\_innen sowie hoher Personalfuktuation bei dem beauftragten Marktforschungsunternehmen zu tun (vgl. FR 2010b). Zudem seien die Interviewer\_innen mit maximal 5,70 Euro pro Stunde entlohnt worden, wobei Fahrt- und Telefonkosten von den Interviewer\_innen selbst zu tragen gewesen seien (vgl. Stadtverordnetenversammlung Frankfurt 2012e: 2):

„Bei solchen Honoraren kann ein Interviewer seinen Lebensunterhalt nur durch Kürzen und Fälschen der Interviews bestreiten. Die erfragten Daten sind – so ist aus der Szene zu hören – flächendeckend nicht ordnungsgemäß erhoben worden“ (ebd.).

Um die Repräsentativität des Mietspiegels zu gewährleisten, „wurde die Feldstrategie (...) an die regionalen Begebenheiten angepasst“ (Neitzel, Klöppel und Dylewski 2012: 24). Neben der Beschäftigung zusätzlicher Interviewer\_innen sowie der Verlegung der Interviewtermine in die frühen Abendstunden wurde unter Mithilfe regionaler Medien versucht, „die Akzeptanz, das Vertrauen und das Verständnis für den Mietspiegel in der Bevölkerung zu erhöhen“ (ebd.: 25). Weiterhin wurde für die Mieterbefragung vereinbart:

„Wenn ein Haushalt nach zwei Kontaktversuchen nicht erreicht wurde oder der Haushalt das Interview verweigert, so konnte im gleichen Gebäude ein anderer Haushalt aufgesucht werden, dessen Wohnung am gleichen Versorgungsstrang liegt, d.h. also die Wohnung über oder unter der Wohnung des Zielhaushaltes. Bei dieser Vorgehensweise kann davon ausgegangen werden, dass es sich (...) in höherem Maße um miteinander vergleichbare, oft sogar identisch geschnittene Wohnungen handelt“ (ebd.).

### **2.2.1.3 Qualitätskontrolle**

Die erhobenen Daten aus der Mieter\_innenbefragung wurden mittels einer 10-prozentigen Stichprobe (378 Fälle) durch eine Vor-Ort-Kontrolle überprüft (ebd.: 18). Zu diesem Zweck sollten die befragten Haushalte noch einmal interviewt werden, wobei es im Wesentlichen um die Klärung der Frage ging, ob das Interview überhaupt geführt bzw. ob es korrekt durchgeführt wurde (ebd.: 19). Allerdings verweigerten viele Mieter\_innen die nochmalige Befragung:

„Die Bereitschaft der Mieter, nach dem bereits erfolgten Hauptinterview zusätzlich an einer persönlichen Kontrollbefragung teilzunehmen, war gering“ (ebd.).

Sofern die Mieter\_innen nicht angetroffen wurden, das Kontrollinterview verweigerten oder abbrachen, wurden „von außen erkennbare Merkmale der Wohnung und des Gebäudes mit den Angaben des Hauptinterviews optisch abgeglichen“ (ebd.), was bei 58,2 Prozent der Fall war. Insgesamt konnten damit 86,3 Prozent der Kontrollen durchgeführt werden, die 95,1 Prozent positive Bestätigungen ergaben (ebd.). Die Verdachtsmomente gegen falsch ausgefüllte Fragebogen in einem Fall konnten nicht erhärtet werden, „die von diesem Interviewer geführten Interviews (2 Fälle) wurden dennoch nicht weiter verwendet“ (ebd.). Ebenso wurden 18 Interviews, „die nicht eindeutig plausibilisiert werden konnten, nicht weiter verwendet“ (ebd.: 20).<sup>29</sup>

## **2.2.2 Erstellung eines Regressionsmodells**

### **2.2.2.1 Berechnung der Gesamt-Durchschnittsmiete**

Die Datenbasis für den Mietspiegel bestand aus den Angaben von 3.239 Mietwohnungen, von denen angenommen wird, dass sie einen repräsentativen Querschnitt aller mietspiegelrelevanten Wohnungen in Frankfurt bilden. Für die Erstellung des Regressionsmodells werden in einem ersten Schritt die Betriebskosten aus den Mietpreisen heraus gerechnet, wodurch sich die jeweilige Nettokaltmiete ergibt (vgl. Neitzel, Klöppel und Dylewski 2012: 25ff.), die die Grundlage zur Berechnung der Zu- und Abschläge bildet. Mit den so errechneten Preisen für die Nettokaltmieten lässt sich auf einfache Art die Gesamt-Durchschnittsmiete für alle erhebenen Wohnungen ermitteln. Diese ergibt sich, indem die Summe der Mietpreise aller Wohnungen durch die Summe ihrer Quadratmeterfläche geteilt wird: Im vorliegenden Fall betrug sie 7,78 Euro pro Quadratmeter.

An dieser Gesamt-Durchschnittsmiete lässt sich das Prinzip veranschaulichen, nach dem das Regressionsmodell funktioniert: Die 7,78 Euro stellen eine fixe, unveränderliche Größe dar, die durch das System von Zu- und Abschlägen reproduziert werden muss. Wenn also am Ende des Auswertungsprozesses jede der 3.239 Wohnungen mit den durch die Regressionsanalyse ermittelten Zu- und Abschlägen des Mietspiegels versehen wird, dann muss sich wieder dieselbe Durchschnittsmiete ergeben. Das heißt aber, dass jede Änderung einer einzelnen Zu- oder Abschlagsvariable eine Änderung des gesamten Regressionsmodells nach sich zieht, weil ansonsten nicht die zu Beginn ermittelte Durchschnittsmiete gewahrt bliebe.

### **2.2.2.2 Erstellung des Regressionsmodells**

Bei der Erstellung des Mietspiegels 2010

---

<sup>29</sup> Zum Vergleich: Für die Mietspiegel 2004 und 2008 wurden neben mehr als 100 Vor-Ort-Kontrollen auch jeweils über 1.000 Kontrollbriefe versandt, die mit rund 44% (2004) bzw. 55% (2008) relativ hohe Rücklaufquoten aufwiesen (vgl. Alles 2005: 14ff. bzw. Alles, Cischinsky, Knissel und von Malottki 2009: 16ff.). 2004 bestätigten sich Verdachtsmomente auf falsch ausgefüllte Fragebogen bei drei Interviewer\_innen, woraufhin 85 Interviews neu erhoben wurden; 2008 bestätigte sich der Verdacht bei einem Interviewer, hier wurden insgesamt 83 Interviews nacherhoben (ebd.).

„orientierte sich sowohl das zugrundeliegende Regressionsmodell als auch die Variablenauswahl zunächst stark an den Vorgaben des Frankfurter Mietspiegels 2008“ (Neitzel, Klöppel und Dylewski 2012: 32).

Mit diesem Vorgehen sollte eine „Struktur- und Aussagekonstanz gegenüber dem vorangegangenen Mietspiegel“ (ebd.) gewährleistet werden. Entsprechend wurde als Regressionsgleichung eine multiple lineare Regression verwendet (vgl. Abbildung 3).

$$p_i = b_0 + b_1 x_{i1} + b_2 x_{i2} + \dots + b_k x_{ik} + u_i$$

$p_i$  = Nettokaltmiete einer Wohnung

$x_{in}$  = Wohnwertmerkmal, multipliziert mit der Wohnfläche

$b_i$  = Regressionskoeffizient (Zu- bzw. Abschlag, mit dem das Merkmal  $x$  in die Nettokaltmiete eingeht, wobei  $b_0$  den konstanten Grundbetrag darstellt)

$u_i$  = Störgröße (weitere, nicht berücksichtigte Einflussfaktoren)

*Abbildung 3: Regressionsgleichung einer multiplen linearen Regression (nach Neitzel, Klöppel und Dylewski 2012: 33, sowie Lippe 2006: 17; vereinfachte Darstellung)*

Die Erstellung der Regressionsgleichung erfolgte nach der Methode des stufenweisen Aufbaus (vgl. Lippe 2006: 27f.),<sup>30</sup> d.h. die erhobenen Datensätze wurden, gegliedert nach den gesetzlichen Wohnwertmerkmalen (s. 1.2.3.1), Schritt für Schritt in das Regressionsmodell eingelesen:

„Zunächst wurde der Einfluss des Baualters bestimmt, danach die Stärke des Einflusses unterschiedlicher Wohnungsgrößen bzw. -typen. Von diesen Merkmalen geht erfahrungsgemäß ein besonders hoher Einfluss auf die Höhe der Miete aus. Danach wurden Lagemerkmale und anschließend Sonderausstattungsmerkmale untersucht“ (Neitzel, Klöppel und Dylewski: 34).<sup>31</sup>

Auf jeder neuen Stufe wurden „die Robustheit und Stabilität der Ergebnisse“ (ebd.) sowie der Einflussbeitrag der Merkmale und mögliche Interaktionen zwischen Merkmalen überprüft. Ausgeschlossen werden sollten dabei solche Variablen,

„bei denen die so genannte Null-Hypothese (das Merkmal hat keinen Einfluss) mit einer 95-prozentigen Wahrscheinlichkeit verworfen werden kann“ (ebd.).

Im Verlauf der Modellbildung wurde immer wieder geprüft, inwieweit sich die Einführung neuer Variablen auf bisherige Annahmen auswirkt:

---

<sup>30</sup> Diese stufenweise Entwicklung (stepwise regression) kann auch umgekehrt erfolgen, nämlich durch schrittweise Herausnahme von Regressoren aus einer Gleichung, die anfänglich überladen ist (ebd.). Zu beiden Methoden bemerkt Lippe: „Gegen beide Varianten sind erhebliche Einwände der Statistik zu erheben, die v.a. das Verständnis von ‚Relevanz‘ und die Anwendbarkeit von statistischen Tests unter den dann geltenden Voraussetzungen betreffen“ (ebd.: 31, FN 9).

<sup>31</sup> Geändert wurde damit gegenüber den vorangegangenen Mietspiegeln 2004 und 2008 die Reihenfolge der Einführung der Merkmale: Dort wurden auf der ersten Stufe die Basis-Wohnungstypen eingelesen, auf der zweiten Grundausstattung, Baualter und Lage sowie weitere Merkmale in den folgenden Stufen (vgl. Alles 2005: 27f. bzw. Alles, Cischinsky, Knissel und von Malottki 2009: 47).

„Durch die Weiterentwicklung von Modellen kann es dazu kommen, dass ursprünglich nicht signifikante Variablen wieder einen Einflussbeitrag erhalten, sodass bei Modellveränderungen stichprobenartig geprüft wird, ob bereits ausgeschlossene Variablen nicht doch noch einen Einflussbeitrag besitzen. Ein Modell wird hierbei als robust bezeichnet, wenn Variablen mit hohem Einflussbeitrag und hoher Fallzahl (wie z.B. die Variablen für Baualtersklassen) bei Modellveränderungen stets signifikant bleiben“ (ebd.: 40).

Um den Ablauf dieses Prozesses zu veranschaulichen, folgt an dieser Stelle ein Auszug aus der Dokumentation des Frankfurter Mietspiegels 2004, der auch den Zusammenhang von Erhebung und Auswertung verdeutlicht. Versucht wurde dort auf Stufe 4 des Aufbaus der Regressionsgleichung, Zuschläge für „hochwertigen“ bzw. „gehobenen Altbau“ zu modellieren:

„Die Wohnraumhöhe ist ein wesentliches Merkmal von Altbauten. Sie korreliert mit dem Wohnwert, der Qualität von Altbauwohnungen. Deshalb wurde der Fragebogen für den aktuellen Mietspiegel um spezifische Altbauermkmale ergänzt, z.B. durch das Merkmal ‚Zwei oder mehr Wohnräume sind mit Flügel- oder 2-teiligen Schiebetüren verbunden‘ oder die offene Erfassung der Wohnraumhöhe ab 2,70 Meter Deckenhöhe.

Für die Deckenhöhe konnten zwar Klassen abgegrenzt werden, aber im Laufe der Analysen zeigte sich, dass eine Deckenhöhe über 3,05 Meter in Verbindung mit dem Vorhandensein einer Flügeltür sowie einem Badezimmer und einer Zentralheizung am geeignetsten ist, um einen hochwertigen Altbau abzugrenzen. Die sonst üblichen Merkmale wie z.B. ‚Besondere Gebäudefassade‘, ‚Stuck an Wand oder Decke‘ oder ‚besonders gestaltete Fenster‘ wurden ebenfalls in die Untersuchungen einbezogen. Da sie einen eher diffusen, stark gestreuten Merkmalsraum beschrieben, waren sie weniger geeignet, einen in der Praxis eindeutig abzugrenzenden Wohnungstyp zu beschreiben. Folglich konzentrierte sich die Altbaubeschreibung auf die eingangs genannten Merkmale Baualter, Wohnraumhöhe, Flügeltüren sowie Bad und Zentralheizung als Kennzeichen eines hochwertigen Altbaus“ (Alles 2005: 35).<sup>32</sup>

Nach Abschluss der Bildung des Regressionsmodells wird schließlich deren Güte ermittelt. Dabei wird mit Hilfe des so genannten Bestimmtheitsmaßes R-Quadrat beurteilt, wie gut es mit dem Modell gelingt, eine konkrete Miethöhe vorherzusagen bzw. welcher Anteil des Mietpreises mit den verwendeten Variablen erklärt wird (vgl. Lippe 2006: 31f.). Für den Mietspiegel 2010 ergab sich folgendes:

„Das endgültige Regressionsmodell hat ein Bestimmtheitsmaß von R-Quadrat = 75,3 Prozent erreicht. Dies bedeutet, dass rd. 75 Prozent der Variation der Nettokaltmiete durch die im Modell verwendeten Regressoren erklärt wird. Das ist für ein Modell in einem heterogenen Wohnungsmarkt ein hoher Wert, der auf eine sehr gute Modellanpassung hindeutet“ (Neitzel, Klöppel und Dylewski 2012: 36).

## 2.3 Neuerungen des Mietspiegels 2010

Als Änderungen gegenüber dem vorangegangenen Mietspiegel benennt der Magistrat die Aufnahme energetischer Merkmale, die stärkere Differenzierung nach Baualtersklassen, die Ausweisung von zwei neuen Innenstadtlagen, die Erfassung der Mieten von Einfamilienhäusern sowie Änderungen im System der Zu- und Abschläge (vgl. Magistrat der Stadt Frankfurt 2011: 3). Im Folgenden werde ich auf die Einführung der neuen Innenstadtlagen näher einge-

---

<sup>32</sup> Als Zuschläge wurden schließlich festgeschrieben:

„Gehobener Altbau [Zuschlag 0,78 €]: Baujahr liegt vor 1949. Die Wohnung ist mindestens 3,05 m hoch und verfügt über ein Badezimmer sowie Etagen- oder Gebäudezentral-Heizung. Sie besitzt keine Flügel- (oder zweiteilige Schiebe-)türen.

Hochwertiger Altbau [Zuschlag 1,59 €]: Baujahr liegt vor 1949. Die Wohnung ist mindestens 3,05 m hoch und verfügt über ein Badezimmer sowie Etagen- oder Gebäudezentral-Heizung. Mindestens zwei Räume sind mit Flügel- (oder zweiteiligen Schiebe-)türen miteinander verbunden“ (Amt für Wohnungswesen 2004: 8).

hen, da sie in der öffentlichen Diskussion besonders umstritten waren und zu einer grundlegenden Kritik am Mietspiegel führten (vgl. exemplarisch FR 2012a).

### 2.3.1 Innenstadtwohnlagen

Die Einteilung nach dem Wohnwertmerkmal Lage richtete sich bis zum Mietspiegel 2008 im Wesentlichen nach der Bodenrichtwertkarte, die vom Gutachterausschuss<sup>33</sup> regelmäßig erstellt wird. Aus den Grundstückswerten auf die Höhe des Wohnwertmerkmals „Lage“ zu schließen beruhte auf der Annahme,

„dass subjektive Einschätzungen sich gebündelt in Preisvorstellungen und tatsächlich realisierten Preisen bei Grundstücksverkäufen niederschlagen. Grob gesagt: in einer guten Lage werden hohe Preise erzielt, in einer einfachen Lage weniger hohe Preise“ (Interview 2).

Konkret wurde in den Mietspiegeln bis einschließlich 2006 auf Basis der Bodenrichtwertkarte in insgesamt drei Lagen differenziert: neben der „normalen“ Lage gab es Zuschläge für „gute“ Lagen und Abschläge für „einfache sowie Gewerbelagen“, in den guten Lagen wurden Durchgangsstraßen ausgenommen. Für den Mietspiegel 2008 wurde – wieder auf Grundlage der Bodenrichtwertkarte – als weitere Kategorie die „sehr gute“ Lage eingeführt, Durchgangsstraßen ebenfalls ausgenommen. Für den Mietspiegel 2010 wurde schließlich von der Einteilung der Lagen nach den Bodenrichtwerten des Gutachterausschusses abgewichen, weil sich im Zuge der Bildung des Regressionsmodells gezeigt habe,

„dass die Berechnungen auf Basis der Gutachterwohnlagen zu Ergebnissen führen, die mit den erhobenen Mieten nicht mehr übereinstimmen. (...) Deshalb war es notwendig, die Innenstadtlagen zu bilden, die dem Rechnung tragen, dass in bestimmten Bereichen die Mieten höher sind, als es nach den Einschätzungen des Gutachterausschusses hätte sein dürfen“ (Interview 2).

In der Dokumentation wird als „Ausgangspunkt der Diskussion um die innerstädtischen Stadtteile“ allerdings benannt:

„zum einen der explizite Wunsch aus Reihen der Mietspiegelkommission nach Prüfung bestimmter Stadtteile auf ihre Lagebewertung, zum anderen die Beobachtung im Zuge der Modellentwicklung, dass für bislang als einfach und sehr einfach klassifizierte Wohnlagen kein signifikanter Einfluss auf die Höhe der Miete nachgewiesen werden konnte“ (Neitzel, Klöppel und Dylewski 2012: 51f.).<sup>34</sup>

Eine entsprechende Prüfung habe zunächst Hinweise dafür geliefert,

„dass bestimmte Bereiche der Frankfurter Innenstadt ein eigenständiges, höherpreisiges Mietniveau aufweisen, als dies die bisherige Wohnlageneinstufung darstellt. Die überprüften Innenstadtbereiche wiesen signi-

---

<sup>33</sup> Genauer handelt es sich um den „Gutachterausschuss für Immobilienwerte für den Bereich der Stadt Frankfurt am Main“, eine Einrichtung des Landes Hessen nach § 192 BauGB. Die zentrale Aufgabe des Gutachterausschuss besteht in der Herstellung von Markttransparenz über den „Verkaufswert von bebauten und unbebauten Grundstücken“ (§ 193 BauGB), die auf Grundlage einer Kaufpreissammlung von Grundstücken in einer Bodenrichtwertkarte dokumentiert wird (für Frankfurt siehe <http://stadtplan.frankfurt.de/frankfurt/html/de/start/bodenrichtwerte.html>; s. FN 11).

<sup>34</sup> Insgesamt wird der Prozess der Lagenbildung in der Dokumentation zwar relativ ausführlich geschildert, die Chronologie des Verlaufs ist auf Grundlage dieser Darstellung jedoch nicht ganz nachvollziehbar: Stand der „gesonderte Lageworkshop“ (ebd.: 51) am Beginn der Debatte um die neue Lagebewertung? War die Bildung der Modellvariablen „vrZone1 bzw. vrZone2“ (ebd.) Ergebnis dieses Lageworkshops? Wie ist dann aber der darauffolgende „Ausgangspunkt der Diskussion“ (ebd.) zu verstehen? Im Folgenden halte ich mich der Einfachheit halber an die Bedeutung des Wortes „Ausgangspunkt“.

fikante Zuschläge auf, die zum Teil deutlich über die im Mietspiegel 2008 ausgewiesenen Lagefaktoren hinausgingen“ (ebd.: 52).

In einem weiteren Schritt wurde anhand der Kaufpreissammlung des Gutachterausschusses geprüft,

„in welchen Bereichen der Innenstadt hochpreisige Verkäufe von Eigentumswohnungen primär stattfinden. Hieraus zeigte sich ein Unterschied des Preisniveaus innenstadtnaher Lagen im Verhältnis zu den äußeren Stadtteilen Frankfurts“ (ebd.).

Auf dieser Basis wurden „zwei Innenstadtbereiche abgegrenzt, für die unterschiedlich hohe Mietzuschläge ermittelt werden konnten“ (ebd.: 52f.) und in das Regressionsmodell eingearbeitet. In einem letzten Schritt wurden schließlich „Änderungswünsche und Prüfaufträge hinsichtlich einzelner Straßenzüge oder Stadtteilbereiche der beiden Innenstadtzonen“ (ebd.: 53) aus der Mietspiegelkommission untersucht.

„Wenn sich die beiden Innenstadtzuschläge für die Prüfbereiche nicht bestätigen ließen, wurde der genannte und überprüfte Straßenzug oder Stadtteilbereich aus den Innenstadtzonen entfernt“ (ebd.).

Im Ergebnis wurden damit zusätzlich zu den vier Lagen aus dem Mietspiegel 2008 zwei neue Innenstadtlagen eingeführt, innerhalb derer, abgesehen von einigen Hauptverkehrsstraßen, keine weitere Differenzierung vorgenommen wurde. In der Dokumentation wird explizit darauf hingewiesen, dass die neuen Innenstadtlagen „das tatsächliche Marktgeschehen in Frankfurt abbilden“ (ebd.: 51). Erklärt wird diese Entwicklung mit einer allgemeinen Tendenz:

„Die Auswertungsergebnisse bestätigen einen Trend, der in den letzten Jahren in der räumlichen Verteilung der Nachfrage nach Wohnraum generell zu beobachten ist: Lagen unmittelbar in der Innenstadt gewinnen aufgrund ihrer Infrastruktur immer mehr an Attraktivität und sind für viele, auch einkommensstarke Zielgruppen (wieder) ein guter Wohnstandort geworden. Aus dem Blickwinkel bspw. der Soziologie und der Raumplanung spricht man von Re-Urbanisierung als Gegenbewegung zum früheren Trend der Suburbanisierung, als viele Menschen in höherem Maße in Stadtteillagen oder in Umlandgemeinden gezogen sind. Die höhere Attraktivität von innerstädtischen Lagen führt dort zu einer höheren Nachfrage und hat einen Anstieg von Mieten und Kaufwerten zur Folge“ (Neitzel, Klöppel und Dylewski 2012: 52).

Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung von Anzahl und Zu-/Abschlägen der in verschiedenen Mietspiegel Frankfurts ausgewiesenen Lagen:

<b>Lage</b>	<b>einfach</b>	<b>normal</b>	<b>gehoben/ gut</b>	<b>sehr gut</b>	<b>Innenstadt II</b>	<b>Innenstadt I</b>
<b>2000</b>	- 0,37	+/- 0	+ 1,67			
<b>2002</b>	- 0,39	+/- 0	+ 0,90			
<b>2004</b>	- 0,26	+/- 0	+ 0,82			
<b>2006</b>	- 0,27	+/- 0	+ 0,84			
<b>2008</b>	- 0,23	+/- 0	+ 0,61	+ 1,56		
<b>2010</b>	- 0,25	+/- 0	+ 0,65	+ 1,02	+ 1,24	+ 1,87

Tabelle 1: Entwicklung der Wohnlagen in den Mietspiegeln von 2000 - 2010



### 2.3.1.1 Auswirkungen der Lagebewertung am Beispiel Bockenheims<sup>35</sup>

Bei Betrachtung des Stadtplans im Frankfurter Mietspiegel von 2010 zeigt sich der Stadtteil Bockenheim flächendeckend in rosarot – mit Ausnahme eines kleinen gelben Zipfels in der westlichen Ecke (vgl. Anhang 4). In Zahlen heißt „Rosarot“ (Innenstadtlage II) 1,24 Euro Zuschlag und „Gelb“ (einfache Lage) 0,25 Euro Abschlag von der Basis-Nettomiete. Diese Entwicklung ist bemerkenswert, weil Bockenheim, das noch 2008 alle vier der damals verwendeten Lagen aufwies, wesentlich homogener geworden ist, obwohl im Mietspiegel 2010 nach mehr Lagen differenziert wurde (s. Tabelle 1).<sup>36</sup> Entsprechend stieß die Lagebewertung bei den Betroffenen auf Unverständnis:

„Mieter in Bockenheim etwa fassen es nicht, dass ‚Villenviertel‘ wie etwa an der Frauenlobstraße nun denselben Zuschlag wie Wohnblöcke in der Schlossstraße erhalten“ (FR 2012a).

Tatsächlich scheint der Sprung, mit dem eine ehemals „normale“ Lage nicht mehr um 1,56 Euro *billiger* sein soll als eine „sehr gute“ Lage, sondern um 0,22 Euro *teurer* (in einigen Stadtteilen<sup>37</sup> sogar bis zu 0,85 Euro), schwer nachvollziehbar, denn schließlich hat sich am Zustand der Lagen objektiv nichts geändert.<sup>38</sup> Tabelle 2 zeigt die Entwicklung normaler Lagen im Innenstadtbereich sowie die Entwicklung sehr guter Lagen außerhalb der Innenstadt. Deutlich wird hierbei nicht nur der drastische absolute Anstieg ersterer, sondern auch die Umkehrung des Preisverhältnisses der Lagen zueinander.

Mietspiegel 2008			Mietspiegel 2010	
Lage	Zu-/Abschlag		Lage	Zu-/Abschlag
normal	+/- 0	>>	Innenstadt I	+ 1,87
normal	+/- 0	>>	Innenstadt II	+ 1,24
sehr gut	+ 1,56	>>	sehr gut	+ 1,02

Tabelle 2: Transformation bestimmter Lagezuschläge von 2008 – 2010 (in Euro)

Festzuhalten bleibt hier zunächst einmal, dass ein solcher Vergleich der Zu- und Abschläge zwischen 2008 und 2010 nicht ohne weiteres möglich ist, da sich der Bezugsrahmen geändert hat: Zum einen werden unterschiedliche Referenzgrößen verwendet (2008 die „normale“ La-

<sup>35</sup> Der Stadtteil Bockenheim bietet sich zur Verdeutlichung der Problematik an, weil die Entwicklung hier besonders prägnant ist.

<sup>36</sup> Insofern ist auch die vielfach geäußerte Kritik am Mietspiegel 2010, die Lageeinteilung sei „zu grobmaschig“ gewesen (so exemplarisch Grünen-Fraktionschef Manuel Stock, FR 2012c), nicht ganz treffend. Im offiziellen Kommentar zur Erstellung von Mietspiegeln heißt es: „In der Praxis hat sich die Unterteilung in zwei oder drei Wohnlagen (...) bewährt“ (BMVBW 2002: 26).

<sup>37</sup> Ein solcher ergibt sich z.B. für die Bergerstraße im Stadtteil Bornheim, die von einer normalen zu einer Innenstadt I-Lage wurde (vgl. Anhang 1, 2).

<sup>38</sup> Gleiches gilt im Übrigen auch für Änderungen bezüglich bestimmter Baualtersklassen: Wohnungen mit einem Baualter zwischen 1985 und 1994 erfahren gegenüber dem vorangegangenen Mietspiegel Zuschläge von durchweg über 1,50 Euro, der Anstieg für eine 70 qm-Wohnung beträgt bspw. 1,73 Euro (vgl. Amt für Wohnungswesen 2008: 7 und 2011a: 7). Liegt solch eine Wohnung in einer Innenstadt II-Lage, die zuvor als normale Lage ausgewiesen war, dann ergibt sich ein Zuschlag von 3,60 Euro – für eine Wohnung, deren Basis-Nettomiete im Jahr 2008 noch bei 6,17 Euro lag.

ge, 2010 die „normale Lage außerhalb der Innenstadt“), zum anderen hat sich das System der Zu- und Abschläge insgesamt geändert. Ein direkter Vergleich einzelner Merkmale wird daher der Regressionsanalyse nicht gerecht – es gibt aber nichtstatische Kriterien in der Mietspiegelerstellung, unter dem ein Vergleich sinnvoll vorgenommen werden kann (s. 3.1.1). Zuvor gehe ich kurz auf die Frage ein, welche Spielräume für Änderungen es angesichts dieser Ergebnisse der Regressionsanalyse gegeben hätte.

### ***2.3.1.2 Politische Spielräume bei der Erstellung des Regressionsmodells***

Um den möglichen politischen Spielraum zu verdeutlichen, der bezüglich der Lagebewertung bestanden hätte, sei noch einmal an das Prinzip erinnert, nachdem der Mietspiegel erstellt wird (vgl. 2.2.2.1): Die Gesamt-Durchschnittsmiete von 7,78 Euro ist die fixe Größe, die durch das System von Zu- und Abschlägen reproduziert werden muss. Das heißt aber, dass jede Änderung einer einzelnen Zu- oder Abschlagsvariable eine Änderung des gesamten Regressionsmodells nach sich zieht, weil ansonsten nicht die zu Beginn ermittelte Durchschnittsmiete gewahrt bliebe.<sup>39</sup> Entsprechend würde eine Rücknahme bzw. moderatere Gestaltung der Zuschläge für die Innenstadtlagen eine Kompensation an anderer Stelle erfordern, bspw. eine entsprechende Anhebung der Mieten in den Randlagen. So gesehen besteht hier ein Spielraum, dessen Ausnutzung punktuell ein Abfedern extremer Mietsteigerungen im Sinne der Plausibilität ermöglicht, auch wenn er nicht unbedingt im Sinne des Mietspiegels als reinem Preiserhebungsinstrument ist (s. 1.3). Allerdings bewegen sich solche Beeinflussungen in engen Grenzen, da die Auswertung an die erhobenen Daten gebunden bleibt und im Rahmen des Regressionsmodells keine darüber hinausweisende Gestaltung der Mieten möglich ist.

---

<sup>39</sup> Dies ist im Übrigen auch der Grund, weshalb zur Fortschreibung des Mietspiegels ohne nochmalige Erhebung nicht einfach eine andere Lagebewertung vorgenommen werden kann. Ein solches Vorgehen wäre zwar grundsätzlich möglich, der Mietspiegel verlöre damit aber seinen Status als „qualifizierter“ Mietspiegel und damit die Vermutungswirkung vor Gericht (s. 1.2.4.4).

### **3 Diskussion und Schluss**

Im ersten Teil dieser Studie wurde das Vergleichsmietensystem als eine mietpreispolitische Regelung vorgestellt, in der der Mietspiegel als ein Instrument zur Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete fungiert. Im zweiten Teil wurden entlang des Frankfurter Beispiels einige Prozesse beleuchtet, die zur Erstellung eines qualifizierten Mietspiegels führen. Einen Schwerpunkt bildete hier die bei Mieter\_innen umstrittene Neubewertung des Wohnwertmerkmals Lage, die ich auch im nun folgenden dritten Teil wieder aufgreifen werde. Dabei werden die Ergebnisse des Frankfurter Mietspiegels 2010 zunächst noch einmal mit dem Anspruch konfrontiert, der im Vergleichsmietensystem an ihn gestellt wird; weiterhin gehe ich der Frage nach, inwieweit Zweifel an der Konsistenz dieses Mietspiegels berechtigt sind, und welche Konsequenzen die Lagebewertung für die zukünftige Mietentwicklung haben wird. Im zweiten Abschnitt dieses Teils stelle ich einige Zusammenhänge zwischen der städtischen Politik und der Mietentwicklung vor und gebe Anhaltspunkte für politische Alternativen.

#### **3.1 Der Frankfurter Mietspiegel**

##### **3.1.1 Die Lagebewertung und das Kriterium der Akzeptanz von Mietspiegeln**

Lippe konstatiert unter dem Stichwort „Nichtstatistische Kriterien“ für die Güte eines Mietspiegels, dass dessen Erstellung

„nicht primär eine wissenschaftliche Veranstaltung, sondern eben auch eine wirtschaftlich sehr folgenreiche Maßnahme darstellt“ (2006: 38).

In diesem Sinne sei es zwar notwendig, einen Mietspiegel nach wissenschaftlichen Methoden zu erstellen, gleichzeitig aber sei „seine Qualität nicht ausschließlich an statistischen Kriterien“ zu messen (ebd.). Es komme daher zu einem „Spannungsverhältnis“ bezüglich der Ziele von Mietspiegeln, die einerseits darin bestehen,

„möglichst zuverlässig und objektiv die realen Wohnungsmarktverhältnisse abzubilden, andererseits (...) den mehr oder weniger plausiblen Alltagserwartungen der am Wohnungsmarktgeschehen Beteiligten gerecht zu werden“ (Börstinghaus und Clar 1997, zit. nach ebd.).

In diesem Sinne sei es notwendig, vor der Veröffentlichung eines Mietspiegels besonders darauf zu achten, dass dieser dem Alltagsverstand nicht widerspreche:

„Das mindert keineswegs den Wert der statistischen Auswertung, wenn es nicht mit willkürlichen nachträglichen Änderungen von Berechnungen verbunden ist, denn ‚Anwendung‘ der Statistik verlangt nicht, dass diese ohne Rücksicht auf inhaltliche Überlegungen erfolgen sollte. Plausibilität ist auch wichtig für die ‚Akzeptanz‘, ohne die ein [Mietspiegel] gar nicht die ihm zuge dachte Funktion in der Schlichtung von Mietstreitigkeiten erfüllen kann“ (ebd.: 39).

Damit stellt sich die Frage, ob die Lagebewertung im Frankfurter Mietspiegel dem gerecht wird: Der Bewertung der Innenstadtlagen im aktuellen Mietspiegel liegt als einziges Kriterium ihr Standort in der Innenstadt zugrunde. Entscheidend dafür ist der empirische Befund, dass immer mehr Mieter\_innen bereit zu sein scheinen, für das Erleben von „Urbanität“ und Zentralität unabhängig von sonstigen Lagekriterien einen entsprechenden Preis zu bezahlen. Dieser fehlende Zusammenhang von „objektiver“ Lage und Mietpreis ist auf einer anderen Ebene nicht ungewöhnlich: selbst eine unterdurchschnittliche Wohnung in Frankfurt-Sindlingen dürfte noch teurer sein als eine gehobene Lage im nordhessischen Werra-Meißner-Kreis. Zwar liegt der Grund in diesem Fall in den unterschiedlichen Arbeitsmarktbedingungen; aber es ist auch die besondere Struktur des Frankfurter Arbeitsmarkts – der hohe Anteil an Finanzdienstleistung und entsprechenden Fachkräften –, die eine steigende Attraktivität der Innenstadt und eine damit einhergehende Steigerung der Mietpreise plausibel macht. Auf der anderen Seite betrifft der Lagezuschlag flächendeckend eine große Zahl von Wohnungen,<sup>40</sup> und insbesondere für ehemals „normale“ Lagen sind Steigerungen der ortsüblichen Vergleichsmiete von mehr als 30 Prozent nicht unüblich (vgl. Tabelle 3). In diesem Ausmaß und in dieser Höhe und angesichts eines Veränderungszeitraums von nur zwei Jahren erscheinen diese Steigerungen nicht mehr plausibel, selbst wenn die Auswertung der Daten ein entsprechendes Ergebnis nahelegt.

Baualter	Basis-Nettomiete 2008	Basis-Nettomiete 2010	Zuschlag Innenstadt II 2010	Summe 2010	Zunahme in Prozent
1919 - 1957	6,17 €	6,40 €	1,24 €	7,64 €	+ 24 %
1958 - 1968	6,17 €	6,20 €	1,24 €	7,44 €	+ 21 %
1969 -1984	6,17 €	6,99 €	1,24 €	8,23 €	+ 33 %
1985 -1994	6,17 €	7,90 €	1,24 €	9,14 €	+ 48 %

*Tabelle 3: Mietentwicklung für eine 70 qm-Wohnung mit ehemals „normaler“ Lage (kein Zuschlag) im Innenstadt II-Gebiet des Mietspiegels 2010, unter Absehung weiterer Merkmale*

Lippe betont die grundsätzliche Problematik solcher Vergleiche, weil ein Mietspiegel „nur eine Aussage über einen Durchschnitt für eine mehr oder weniger homogene Teilgesamtheit von Wohnungen machen kann“ (ebd.: 45). Im Fall des Zuschlags für die Innenstadtlagen wird allerdings eine einheitliche Aussage für ein ausgesprochen heterogenes Feld von Wohnungen getroffen, die entsprechend unterschiedlich davon betroffen sind. Die in Tabelle 3 gewählten Beispiele, die ehemals normalen Lagen, stellen darin aber keine Einzelfälle dar, sondern bil-

<sup>40</sup> Zum zahlenmäßigen Umfang des Lagezuschlags eine grobe Schätzung: Die Zahl der Wohnungen in den Bereichen, die in etwa den Innenstadtlagen entsprechen (Altstadt, Innenstadt, Westend-Süd und -Nord, Nordend-West und -Ost, Bockenheim sowie Sachsenhausen-Nord) beträgt ca. 94.000 von insgesamt 362.000 (vgl. Statistisches Jahrbuch Frankfurt am Main 2011: 148), das sind rund 25 Prozent. Bei einem Anteil an Mietwohnungen von etwa 75 Prozent in Frankfurt (vgl. Amt für Wohnungswesen 2010: 38, 45) wären das rund 68.000 Wohnungen. Der tatsächliche Wert kann erheblich davon abweichen, aber die Dimension wird damit klar: es geht um eine Zahl von Wohnungen im hohen fünfstelligen Bereich.

den einen breiten Querschnitt ab (vgl. Anhang 3, 4). Damit genügen sie dem Kriterium, das Lippe an die Beurteilung der Plausibilität von Mietspiegeln stellt:

„Deshalb ist es auch so wichtig, Beispielrechnungen daran zu orientieren, dass auch wirklich häufige Fälle betrachtet werden und Vergleichbarkeit mit dem bisherigen [Mietspiegel] (...) sichergestellt ist“ (ebd.).

Hinzu kommt, dass das Ergebnis auch einem Vergleich mit anderen Lagebewertungen nicht standhält – dies gilt nicht nur für die Bodenrichtwertkarte (s. FN 11), die im Allgemeinen als Indikator für Mietpreise anerkannt ist (vgl. BMVBW 2002: 55), sondern auch für Erhebungen zum Anteil der Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen (vgl. Anhang 5, 6) sowie für kommerzielle Übersichten zu Mietpreislagen (vgl. Corpus Sireo Makler GmbH 2011). Schließlich handelt es sich bei der Lage ohnehin um ein umstrittenes Wohnwertmerkmal, was eine zu starke Bewertung des Lagefaktors fragwürdig macht (vgl. BMVBW 2002: 25, Börstinghaus 2009, Kap. 5: 84, Hummel 1993: 642f.).

### 3.1.2 Fehler im Regressionsmodell?

Bei Betrachtung der durchschnittlichen Nettokaltmiete von 7,78 Euro ergibt sich gegenüber dem Mietspiegel 2008 eine Steigerung von 4,4 Prozent. Der Vertreter der Mieter\_innenorganisation führt dazu aus:

„Die Steigerung von 7,45 auf 7,78 ist nicht ungewöhnlich, die Steigerung der Gesamtdurchschnittsmiete war prozentual sogar von 2006 auf 2008 größer“ (Interview 1).

Jahr	2000	2002	2004	2006	2008	2010
Ø Miete pro qm	6,49 €	6,87 €	6,90 €	7,06 €	7,45 €	7,78 €
Veränderung		+ 5,9 %	+ 0,4 %	+ 2,3 %	+ 5,5 %	+ 4,4 %

Tabelle 4: Entwicklung der durchschnittlichen Nettokaltmiete pro Quadratmeter von 2000 – 2010 (Quelle: Amt für Wohnungswesen, eigene Berechnung)

Angesichts des Umstands, dass der Innenstadtbereich mit besonders hohen Zuschlägen belastet wurde, hätte sich daher für das restliche Frankfurt eine eher moderate Mieterhöhung ergeben müssen:

„7,78 Euro ist der Durchschnitt aller Mieten. (...) Aber das kommt nicht hin, weil sich die Innenstadtlagen in Richtung zehn Euro pro Quadratmeter entwickeln, und die Innenstadtlagen machen etwa 25% aller Wohnungen aus. Dann müsste es ja so sein, dass alle anderen Wohnungen deutlich unter diesen 7,78 Euro liegen müssten, oder ganz an der Peripherie müssten Wohnungen liegen, die extrem unter diesen 7,78 Euro liegen. Das ist aber nicht so – es gibt keine Lagen in Frankfurt, die so günstig geworden sind, dass sie den Innenstadtzuschlag ausgleichen, um die relativ geringe Steigerung bei der Gesamtdurchschnittsmiete zu erklären“ (ebd.).

Als weiteres Indiz für eine Unstimmigkeit zwischen der ermittelten Durchschnittsmiete und den tatsächlichen Mieterhöhungen in Folge des Mietspiegels führt der Vertreter der Mieter\_innenorganisation an, dass von Seiten der Vermieter\_innenverbände kaum Beschwerden kamen über ein zu geringes Mietsteigerungspotential außerhalb der Innenstadt:

„Man hat ja von Eigentümerseite fast keine Beschwerden gehört. Das war bei vergangenen Mietspiegeln ganz anders“ (ebd.).

Allerdings räumt er ein, dass es sich um eine subjektive Einschätzung aus der Praxis der Mieter\_innenverbände handelt, die statistisch nicht gesichert ist:

„Wir haben ja keinen Überblick über die Anzahl der betroffenen Mieter. Sind es 50 Prozent, sind es wesentlich weniger? Wir sehen nur unsere Mieterhöhungen, und diesmal kam ein richtiger Schwung an Mieterhöhungen. Der kommt zwar mit jedem Mietspiegel, aber diesmal war er doch spürbar größer. Das deutet darauf hin, dass es viele Mieter sind, die betroffen sind. Aber das ist natürlich kein statistischer Beweis. Wir sagen deshalb: Wir haben einen spürbaren Schwung an Mieterhöhungen bekommen, die auch alle relativ hohe Steigerungen hatten“ (ebd.).

Damit bleibt die Einschätzung zu Fehlern im Regressionsmodell eine bloße Vermutung, die sich nur durch eine Überprüfung des zur Erstellung des Mietspiegels verwendeten Datenmaterials bestätigen bzw. entkräften ließe, oder alternativ durch eine entsprechende Nacherhebung. Allerdings gibt es einige Anhaltspunkte, die insbesondere im Hinblick auf die Lagezuschläge Anlass zu Zweifeln an der Güte des Regressionsmodells geben:

Erstens bewegt sich die starke Bewertung des Lagefaktors empirisch auf dünnem Eis. Schon bei der sonst üblichen Einteilung nach Bodenrichtwerten handelt es sich um eine Notbehelfslösung, mit der versucht wird, dieses bedeutende, aber objektiv schwer fassbare Merkmal (vgl. 1.2.3.1) halbwegs in den Griff zu bekommen. Im vorliegenden Mietspiegel wurde bezüglich der Innenstadtlagen davon abweichend auf „hochpreisige Verkäufe von Eigentumswohnungen“ (Neitzel, Klöppel und Dylewski 2012: 52, s. 2.3.2) zurückgegriffen, womit ein besonderer Fall unter den Grundstücksverkäufen (vgl. FN 11) in den Rang eines ausschlaggebenden Kriteriums erhoben wurde. Bei der Höhe des Zuschlags, die diese Bewertung für eine große Zahl von Wohnungen zur Folge hat, erscheint dieses Vorgehen mindestens zweifelhaft. Hinzu kommt, zweitens, die starke Gewichtung der Baualtersklassen, die als erstes Wohnwertmerkmal in das Regressionsmodell eingelesen wurden (s. 2.2.2.2). Diese steht nicht nur im Widerspruch zur allgemeinen Erfahrung, der zufolge der Einfluss des Baualters zunehmend geringer wird (vgl. BMVBW 2002: 54), sondern auch zu den konkreten Ergebnissen der Mietspiegelerhebung 2008, in der für die Baualtersklassen von 1919 – 1994 keine signifikanten Unterschiede festgestellt werden konnten (Amt für Wohnungswesen 2008: 7).<sup>41</sup> Fragwürdig wird die starke Differenzierung nach Baualtersklassen aber insbesondere im Zusammenhang mit der starken Bewertung des Lagefaktors, weil diese Merkmale häufig zusammen auftreten (vgl. Alles 1988: 241, s. 1.3.1.2).

Drittens können Zweifel an der Repräsentativität der Untersuchung erhoben werden. Der Umstand, dass ein halbes Jahr nach Beginn der Feldforschung aufgrund mangelnder Akzeptanz der befragten Mieter\_innen gerade mal ein Drittel der schließlich geführten Interviews vorlag (vgl. FR 2010a, s. 2.2.1.2),<sup>42</sup> der Einsatz unprofessioneller Interviewer\_innen<sup>43</sup> sowie die trotz der Probleme in der Feldorganisation nahezu ergebnislose Qualitätskontrolle (s. 2.2.1.3) deuten darauf hin, dass es erhebliche Abweichungen zwischen der gezogenen Stichprobe und den tatsächlich erhobenen Daten geben könnte. Gerade die Repräsentativität des Datensatzes

---

<sup>41</sup> Letzteres war übrigens einer der wesentlichen Gründe für die damals geschlossene Ablehnung der Vermieter\_innenverbände (vgl. Haus & Grund 2009, VdW südwest 2009, 2010).

<sup>42</sup> Laut Aussage des Mitarbeiters eines mietspiegelerstellenden Instituts sollte die Erhebungsphase bei Einsatz von professionellen Interviewer\_innen nicht mehr als drei Monate betragen, Ex-Stadtrat Schwarz spricht von einem angesetzten Zeitraum „von bis zu sechs Monaten“ (Stadtverordnetenversammlung Frankfurt 2012a: 1).

<sup>43</sup> Laut Aussagen interviewter Mieter\_innen handelte es sich um „Studenten oder etwas ältere Laien“ (FR 2010b).

bildet aber ein entscheidendes Kriterium für die Güte eines Mietspiegels (vgl. Börstinghaus 2000: 1089, Lippe 2006: 5ff.). So gesehen könnte mangelnde Repräsentativität – insbesondere im Fall der ehemals normalen Lagen in den Innenstadtbereichen – zu Verzerrungen geführt haben, die die hohen Zuschläge begründen.

### 3.1.3 Konsequenzen für die Mietpreisentwicklung

Über die aktuellen Mietsteigerungen hinaus wird eine Konsequenz aus der Konstruktion der Innenstadtlagen darin bestehen, dass das hohe Mietpreisniveau in zukünftigen Mietspiegeln bestätigt wird. Dies ganz einfach deshalb, weil es durch den Mietspiegel ermöglicht und deshalb mit ihm festgeschrieben wurde: Die ortsübliche Vergleichsmiete von 2010 samt Fortschreibung ist das Regulativ sowohl für die Neuvermietungen wie für die Erhöhungen der Bestandsmieten in den darauffolgenden vier Jahren, und insofern wird jede zukünftige empirische Erhebung dies auch ermitteln. Vor diesem Hintergrund bedarf es auch keiner besonderen Meisterleistung, um zur Prognose des ehemaligen Stadtrats Schwarz zu kommen.<sup>44</sup>

„Es ist (...) nicht damit zu rechnen, dass in den nächsten Untersuchungen grundsätzlich andere Ergebnisse erzielt werden“ (ebd.: 2).

Schon jetzt gibt es Hinweise darauf, dass sich die Mieten in Bockenheim und im Nordend im Vergleich zum vergangenen Jahr „um bis zu 25 Prozent (...) erhöht“ haben (FR 2012b). Hinzu kommt, dass die Aussicht auf höhere Mieten mittelfristig auch auf die Bodenpreise wirken wird. Für den Fall, dass sich im Mietspiegel 2010 Fehler eingeschlichen haben sollten, wäre dieses Ergebnis eine Tatsache, die durch den Mietspiegel selbst hergestellt wurde.

Vor diesem Hintergrund kam der Debatte um die Fortschreibung des Mietspiegels nach zwei Jahren eine hohe politische Brisanz zu.

### 3.1.4 Fortschreibung des Mietspiegels

Mit der mangelnden Akzeptanz und Plausibilität (s. 3.1.1) sowie der fragwürdigen Güte des Mietspiegels (s. 3.1.2) ergeben sich hinreichend Gründe, die gegen die reguläre Fortschreibung des Frankfurter Mietspiegels 2010 nach zwei Jahren gesprochen hätten – und dies umso mehr angesichts der Konsequenzen, die die Konstruktion der Innenstadtlagen für die Zukunft haben wird (s. 3.1.3). Da die Fortschreibung eines qualifizierten Mietspiegels an einen relativ engen formalen Rahmen gebunden ist, hätte ein politischer Umgang in diesem Sinne die frühzeitige, erneute Ausschreibung eines Mietspiegels für 2012 erfordert. Alternativ wäre aber auch möglich gewesen, unabhängige Gutachten in Auftrag zu geben, um u.a. eine Überprüfung der Lagebewertung im Mietspiegel vorzunehmen.<sup>45</sup> Die Bedeutung solcher Gutachten hätte zunächst einmal darin bestanden, Klarheit zu schaffen über die Vermutung der falschen

---

<sup>44</sup> Schwarz begründet sie in seiner Rede allerdings mit nicht näher benannten „anderen Untersuchungen“ (Stadtverordnetenversammlung Frankfurt 2012a: 2).

<sup>45</sup> Eine Anpassung des Mietspiegels per Datenstichprobe – neben Fortschreibung und Neuerstellung die dritte Möglichkeit eines Umgangs nach Ablauf der Zweijahresfrist (s. 1.2.4.4) – wäre im Sinne einer Überprüfung unzweckmäßig, weil damit lediglich Mieterhöhungen in Folge des Mietspiegels 2010 festgestellt werden.

Lagezuschläge und anderer Ungereimtheiten; im Falle einer Bestätigung dieser Vermutung hätten die Gutachten bei Klagen vor Gericht als Beweismittel gegen entsprechende Mieterhöhungen dienen können; schließlich hätten sie auch Grundlage für die Erstellung eines einfachen Mietspiegels sein können, der bis zur Erstellung eines neuen qualifizierten Mietspiegels als Zwischenlösung fungiert hätte.

Der Magistrat der Stadt Frankfurt argumentierte dagegen, dass „ein rechtssicheres Vorziehen von Bewertungen bzw. Maßnahmen“ nicht möglich sei, „da diese sich nur aus einer wissenschaftlichen Untersuchung ableiten lassen“ (Magistrat der Stadt Frankfurt 2012: 3). Richtig ist, dass die oben beschriebene Möglichkeit eines Gutachtens nicht die gleiche Rechtssicherheit bietet, wie ein qualifizierter Mietspiegel. Wenn diese Sicherheit aber darin besteht, falsche Mieterhöhungen zu begründen, dann wäre eine politische Intervention eher im Sinne des Rechts gewesen, als die bloße Fortschreibung des Mietspiegels. Trotz der von Mieter\_innenverbänden und Stadtteilinitiativen formulierten Bedenken gegen die Fortschreibung sowie Prüfungsanträgen in der Stadtverordnetenversammlung (Stadtverordnetenversammlung Frankfurt 2012c, 2012d) sah der Magistrat jedoch keinen Handlungsbedarf in dieser Richtung:

„Grundsätzlich ist der Magistrat der Auffassung, dass die durch das mit der Mietspiegelerstellung beauftragte InWIS Institut ermittelten ortsüblichen Mieten die tatsächlichen Entwicklungen auf dem Mietwohnungsmarkt zutreffend wiedergeben“ (Magistrat der Stadt Frankfurt 2012: 2).

Entsprechend wurde der Mietspiegel nach dem Verbraucherpreisindex unverändert fortgeschrieben, was eine nochmalige Erhöhung der Mieten um durchschnittlich 3,8 Prozent bis 2014 ermöglicht (ebd.). In der Mietspiegelkommission haben die Vermieter\_innenverbände dieser Fortschreibung geschlossen zugestimmt, die Mieter\_innenverbände lehnten sie geschlossen ab (Amt für Wohnungswesen 2012: 4).

### **3.1.5 Fazit**

Der Mietspiegel 2010 bringt, insbesondere mit der darin vorgenommenen Aufwertung der Innenstadtlagen, das Phänomen der Gentrifizierung prägnant zum Ausdruck: Mit der zunehmenden Bedeutung des Dienstleistungssektors und damit einhergehenden „Renaissance der Stadt“ (Läpple 2004) kommt ein zahlungskräftiges Publikum mit einer Nachfrage nach hochpreisigem Wohnraum wieder in die Zentren der Städte. Bodenpreise und Mieten steigen, mit der Folge, dass die bisherigen Bewohner\_innen sich diese Quartiere nicht mehr leisten können und an den Rand der Städte ziehen müssen. Solche Prozesse vollziehen sich allerdings nicht naturwüchsig auf Grundlage einer Marktentwicklung, sondern werden politisch begleitet und hergestellt: Die Stadt Frankfurt hat solche Aufwertungsprozesse im Rahmen des „weltweiten Wettbewerbs der Städte“ (Petra Roth) konsequent vorangetrieben (vgl. Schipper 2013), und insofern ist die Lagebewertung durchaus im Interesse dieser städtischen Politik. Dass der Magistrat sich mit seiner Entscheidung zu einer Fortschreibung explizit gegen die Interessen der Mieter\_innenverbände gestellt hat, muss daher nicht verwundern.



### 3.2 Frankfurter Stadtpolitik

Die Aufwertungs- und Verdrängungsprozesse sind nicht allein Ausdruck der Marktentwicklung und gestiegener Renditeerwartungen, sondern auch Ergebnis städtischer Politik. Die Stadtsoziologin Martina Löw kommentiert in diesem Zusammenhang:

„Es ist wahnsinnig schwer, aus stadtplanerischer Sicht etwas gegen Prozesse von Gentrifizierung zu unternehmen. Die Prozesse sind, wenn sie denn einmal ausgelöst werden, so stark, dass man nur durch die Ausweisung von Sozialwohnungen dagegen arbeiten kann. Die einzig ernsthafte Chance für die Stadt ist, mit eigenen Wohnungen ein Mischungsverhältnis zu erreichen“ (FAZ 2010).

In Frankfurt vollzieht sich seit Anfang der 1990er Jahre das Gegenteil, der Bestand an öffentlich geförderten Wohnungen hat sich seitdem mehr als halbiert. Ein Mieter\_innenverband kommentiert:

„So wichtig eine (...) Mietbegrenzung ist, insbesondere für Neuvermietungen, wollen wir darauf hinweisen, dass die nach unserer Auffassung für den kommunalen Wohnungsbestand wichtigste Maßnahme leider nicht zum vorgelegten Paket gehört: Die Wiedereinführung des Belegungsrechts der Stadt für alle Wohnungen, die kommunalen (bzw. öffentlichen) Gesellschaften gehören. Dies ist notwendig aufgrund des Schrumpfens des Sozialwohnungsbestands. Der heute von der Stadt praktizierte Ankauf von wenigen Belegungsrechten ist ein politisches und soziales Armutszeugnis“. (Mieter helfen Mietern 2011: 1).

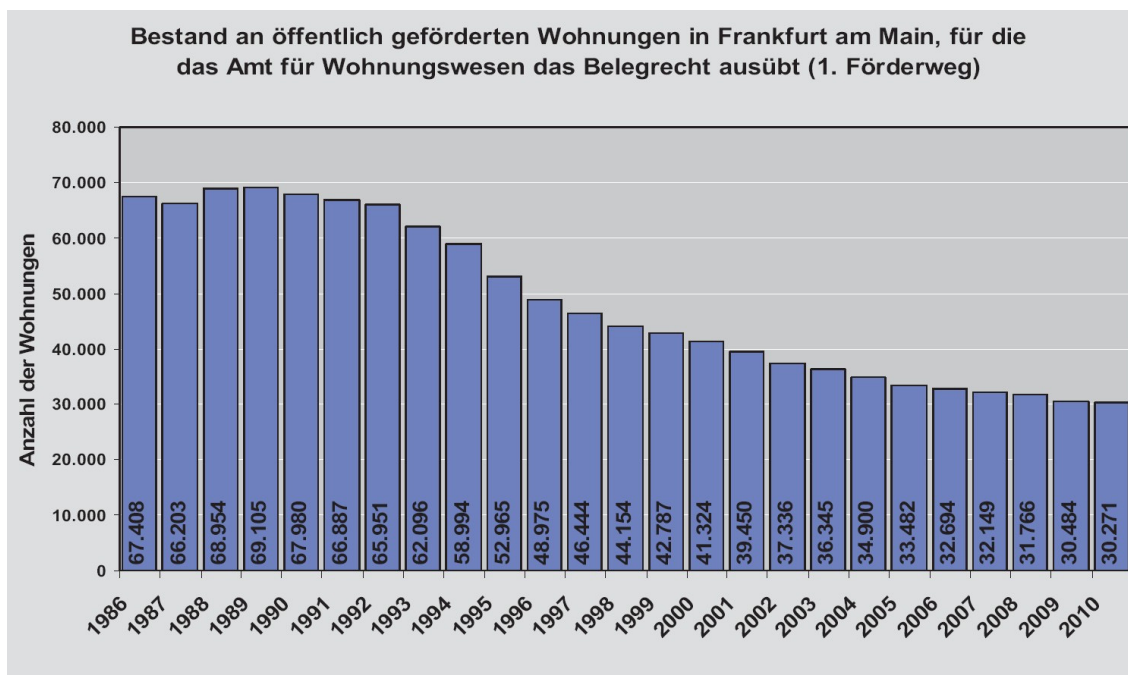


Abbildung 4: Entwicklung der öffentlich geförderten Wohnungen 1986 – 2010 (Quelle: Kreisl 2011: 13)

#### 3.2.1 Das Primat des Markts in öffentlichen Wohnbaugesellschaften

Die städtische Wohnungsbaugesellschaft ABG Frankfurt Holding, die auf ihrer Homepage als „Wohnungs- und Immobilienkonzern der Stadt Frankfurt am Main“ (ABG Frankfurt Holding

2012) bezeichnet wird, hat seit dem Ende der Sozialbindung<sup>46</sup> viele ihrer Wohnungen entweder in frei finanzierte Mietwohnungen oder in Wohneigentum umgewandelt. Diese Entwicklung hält bis heute an (vgl. Stadt Frankfurt 2008b, 2009, 2010), ein Ende scheint nicht absehbar:

„An dem Trend, dass der Bestand an Sozialwohnungen bzw. preisgebundenen Wohnungen abschmilzt, ändert sich nichts“ (Interview 2).

Frank Junker, der Vorsitzende der ABG, formuliert deren Geschäftspolitik wie folgt:

„Hier wurde und wird immer darauf geachtet, dass jede Investition einen positiven Deckungsbeitrag zu liefern hat, sprich also eine Rendite erwirtschaften muss (...). Die ABG Frankfurt Holding ist ein Wirtschaftsunternehmen und muss die Regeln der Betriebswirtschaft genauso beachten wie andere Unternehmen auch“ (Stadt Frankfurt 2012: 10).

Anstatt also preisgebundene Wohnungen zu erhalten und mit günstigen Mieten einen Ausgleich zum privaten Wohnungsmarkt zu schaffen, orientiert die ABG das Mietniveau an der Rendite und verkauft Eigentumswohnungen zu Marktpreisen. Entsprechend wird in der Praxis für Neubauwohnungen ein Mietpreis „von elf bis zwölf Euro Nettokaltmiete und aufwärts“ (ebd.: 11) angesetzt,<sup>47</sup> während die Mieterhöhungen bei den Bestandsmieten der preisfreien Wohnungen scheinbar immer bis an die Kappungsgrenze ausgereizt werden:

„Nach unserem Eindruck hat die ABG, konsequenter als anderen Wohnungsgesellschaften, in den letzten 15 Jahren ihre Mieten immer so früh und so hoch wie rechtlich möglich angehoben. Damit hat sie ihren bis 1990 per Gesetz mietspreisgebundenen Bestand im Schnitt nahe an das Mietspiegelniveau herangeführt“ (Mieter helfen Mietern 2011: 1).

So wurden aufgrund des Mietspiegels 2010 bis April 2012 „in insgesamt 8.671 Fällen“ Mieterhöhungen gefordert (Stadtverordnetenversammlung Frankfurt 2012b). Mit dem ursprünglichen Zweck der städtischen Wohnungsbaugesellschaft, der nach wie vor als „sichere und sozial verantwortbare Wohnungsversorgung breiter Schichten der Bevölkerung“ (Stadt Frankfurt 2010: 193) festgeschrieben ist, lässt sich diese Unternehmens-Politik nur schwer vereinbaren.

Repräsentant\_innen der Stadt Frankfurt wie der ehemalige Baudezernent Edwin Schwarz rühmen sich dagegen immer wieder damit, dass die ABG aufgrund eines Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung aus dem Jahr 2001 die gesetzliche Kappungsgrenze unterschreite, indem sie „die Mieten innerhalb eines Zeitraumes von drei Jahren höchstens um 15 Prozent“ (anstatt um 20 Prozent) erhöhe (Stadtverordnetenversammlung Frankfurt 2011), und weiterhin die ortsübliche Vergleichsmiete um vier Prozent unterschreite (ebd.):

„Auch hiermit trägt die Gesellschaft entscheidend dazu bei, im Rahmen ihrer Möglichkeiten preisdämpfend zu wirken“ (ebd.).

---

<sup>46</sup> Die beiden wesentlichen Elemente der Sozialbindung im bundesdeutschen sozialen Wohnungsbau waren die Mietpreisbindung und die Belegungsbindung. Mit ersterer wurde gewährleistet, dass nur „diejenige Miete, die zur Deckung der laufenden Kosten erforderlich war“ (Sautter 2005: 7) – die so genannte Kostenmiete – erhoben wurde. Mit der Belegungsbindung wurde sichergestellt, dass diese Wohnungen „nur an solche Haushalte vermietet werden dürfen, deren Einkommen bestimmte Einkommensgrenzen nicht überschreiten“ (ebd.).

<sup>47</sup> Dieser Forderung Junkers kommt der Mietspiegel 2010 schon sehr entgegen. In diesem Sinne passt es auch ganz gut, dass das Gelände des Campus Bockenheim, das die ABG vom Land Hessen erworben hat (vgl. Stadt Frankfurt am Main 2011), im Mietspiegel vorsorglich ganz im Rosarot der neuen Innenstadtlagen abgebildet ist, obwohl sich dort nicht eine mietspiegelrelevante Wohnung befindet.

Dagegen ist einzuwenden, dass die vierprozentige Unterschreitung praktisch wirkungslos bleibt, solange die Mieterhöhungen an die Kappungsgrenze stoßen, bevor sie die ortsübliche Vergleichsmiete erreichen – und angesichts des Wohnungsmangels und der insgesamt angespannten Wohnungsmarktlage in Frankfurt ist davon auszugehen, dass sich an dieser Situation vorläufig auch nichts ändern wird. Das bedeutet aber umgekehrt, dass die mögliche 15-prozentige Erhöhung in drei Jahren ständig ausgereizt werden kann, was bei dem ohnehin schon hohen Mietniveau nicht mietspreisdämpfend wirkt, sondern im Gegenteil Verdrängungsprozesse forciert. Zu Bedenken ist hier insbesondere, dass der Zeitraum von vier Jahren, der üblicherweise zwischen zwei Mietspiegelerhebungen liegt, Erhöhungen um bis zu 30 Prozent ermöglicht, da die Beschränkungen der Kappungsgrenze nur für drei Jahre gilt. Hinzu kommen dürften in vielen Fällen Mieterhöhungen, die aus der Modernisierungsumlage resultieren:

„Die für die ABG (...) insgesamt positive Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt resultiert aus der seit Jahren erfolgreich durchgeführten Modernisierungs- und Instandhaltungstätigkeit“ (Stadt Frankfurt 2010: 170).

Mieterhöhungen, die auf Modernisierungen zurückgehen, erfolgen kumulativ zu den regulären Anpassungen an die ortsübliche Vergleichsmiete und dürfen diese bis zu 50 Prozent überschreiten (s. FN 6).

Dagegen könnte die Stadt mit ihren 50.000 ABG-Wohnungen sowie Beteiligungen an weiteren Wohnbaugesellschaften<sup>48</sup> allerdings wirksam Einfluss auf die Mietpreisentwicklung nehmen, wenn sie mit Neuvermietungen und Mieterhöhungen deutlich (!) unter der ortsüblichen Vergleichsmiete bleiben würde.<sup>49</sup> Im Sinne einer Dämpfung der Mietpreise wäre es indessen sinnvoller, die Marktlogik ganz zu verlassen und sich die Belegungsrechte an den städtischen Wohnungsgesellschaften durch das Amt für Wohnungswesen zu sichern.

### 3.2.2 Alternativen städtischer Politik

Die liberale Forderung nach „reinen“ Marktmieten für Wohnraum ist schon deshalb falsch, weil die Marktpreise immer auch politisch bestimmt sind – bspw. durch die Herstellung von sozialer Infrastruktur (Schulen, Krankenhäuser usw.) oder ordnungspolitische Maßnahmen (Erstellung von Bebauungsplänen, Kanalisierung von Verkehr usw.). Der Staat bzw. die Stadt stellt damit die entscheidenden Rahmenbedingungen zur Verfügung, unter denen der Wohnungsmarkt überhaupt erst eine Rendite abwerfen kann. Die Spielräume für politische Interventionen gehen aber darüber hinaus: durch die Sicherung von Belegungsrechten und Verzicht auf den Verkauf städtischer Immobilien kann ein Angebot an kostengünstigem Wohnraum geschaffen oder erhalten werden, ebenso durch verstärkten Bau von öffentlichen Wohnungen, ein Vorkaufsrecht der Stadt bei Privatverkäufen oder die Förderung von genossenschaftlichen, nicht-renditeorientierten Wohnprojekten; durch die Ausweisung von Bauland sowie die Förderung der Konversion von Büro- in Wohnraum kann der Mangel an Wohnraum entschärft werden; mit dem Erlass und der Durchsetzung von Milieuschutz- oder Erhaltungssatzungen kann gezielt Verdrängungsprozessen begegnet werden, wo sie sich abzeichnen; schließlich kann durch die vorbehaltlose Bewilli-

---

<sup>48</sup> Zu nennen ist hier insbesondere die vom Verkauf bedrohte Nassauische Heimstätte Wohnungs- und Entwicklungsgesellschaft mit über 16.000 Wohnungen in Frankfurt, deren Zweck als „eine sichere und sozial verantwortbare Wohnungsversorgung breiter Schichten der Bevölkerung“ angegeben ist (Stadt Frankfurt 2010: 193).

<sup>49</sup> Ein solcher Effekt dürfte sich übrigens in der Vergangenheit geltend gemacht haben: Beim Wegfall der Preisbindungen lagen die Mieten der öffentlichen Wohnbaugesellschaften deutlich unter der ortsüblichen Vergleichsmiete – und solange dies der Fall war, wirkten diese Mieten trotz Erhöhung dämpfend (vgl. Leutner 1993: 622, Lippe 2006: 8).

gung subjektbezogener Förderungen wie Unterkunftskosten (KdU) oder Wohngeld die Wohnkaufkraft von einkommensschwachen Gruppen gestärkt werden.<sup>50</sup>

Reformorientierte Interventionen in dieser Richtung könnten also auch auf lokaler Ebene die Chance bieten, dem Wohnungsmarkt etwas von dem Druck zu nehmen, der derzeit zu massiven Mietsteigerungen führt. Voraussetzung dafür wäre, sich von der Konkurrenz- und Wettbewerbslogik zu verabschieden, die gegenwärtig das hegemone Muster der Frankfurter Stadtpolitik bildet (vgl. Schipper 2013). Abgesehen davon stellt sich jedoch eine Grenze staatlichen Handelns in dem Ziel, das Allgemeinwohl über den kapitalistischen Markt herstellen zu wollen (vgl. von Frieling 2012). So heißt es z.B. im Wohngeld- und Mietenbericht 2010 der Bundesregierung:

„Rund 190.000 Unternehmen der Immobilienwirtschaft erwirtschaften mit ihren 460.000 Erwerbstätigen eine Bruttowertschöpfung von 275 Mrd. Euro (12 Prozent der gesamten Wertschöpfung). Damit leistet die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft einen wichtigen Beitrag zur Wirtschaftsleistung Deutschlands und zur Schaffung und Sicherung von Beschäftigung“ (Deutscher Bundestag 2011: 11).

„Beschäftigung“ steht hier stellvertretend für allgemeinen Wohlstand, denn ohne Erwerbsarbeit ist eine Partizipation am gesellschaftlichen Reichtum kaum möglich. Die Lohnarbeitsplätze sind wiederum abhängig vom Wachstum und den Investitionen der Immobilienwirtschaft, die nur investiert, wenn die Renditeerwartungen entsprechend hoch sind – und die wiederum sind u.a. abhängig von den zu erzielenden Mietpreisen. Diese Verbindung von Allgemeinwohl und Profitinteresse bildet eine wesentliche Grundlage staatlicher Interventionen und zugleich eine Grenze, mit der die Versuche zur Sicherung sozialer Mindeststandards notwendig kollidieren. Im Vergleichsmietensystem ist dieser Widerspruch zu einer institutionellen Form geronnen: Die staatliche Gewährleistung der Renditeabschöpfung durch privatwirtschaftliche Akteure hat, zum Wohle aller, Priorität.

In den konkreten Auseinandersetzungen vor Ort, bspw. um die Gestaltung des Mietspiegels oder um einen sozialen städtischen Wohnungsbau, ist es daher wichtig, diese Schranken in den herrschenden Verhältnisse mitzudenken. Parallel dazu wären aber Wohnprojekte zu organisieren und entwickeln, die nicht an der Rendite orientiert sind – bspw. in der Form von genossenschaftlichem Wohnen oder in selbstorganisierten Projekten wie dem Mietshäuser Syndikat (vgl. Mietshäuser Syndikat 2012).

---

<sup>50</sup> Gegebenenfalls wären hier die Vermieter\_innen auf Mietüberhöhungen hin zu kontrollieren und zu maßregeln, nicht die Mieter\_innen.

## 4 Thesen zum Vergleichsmietensystem

1. Das Vergleichsmietensystem wurde 1971 mit der Abschaffung des freien Kündigungsrechts der Vermieter\_innen eingeführt und bildete insofern einen Fortschritt im Sinne des Mieter\_innenschutzes. Es bewegt sich im Spannungsfeld zwischen der Gewährleistung der Kapitalisierung des Privateigentums und dem Sozialstaatsprinzip: Einerseits soll den Vermieter\_innen eine angemessene Rendite garantiert werden, andererseits sollen die Mieter\_innen vor unangemessenen Erhöhungen aufgrund einer angespannten Wohnungsmarktlage geschützt werden.

2. Das Kräfteverhältnis zwischen den widerstreitenden Interessen der beiden Mietparteien drückt sich im Vergleichsmietensystem darin aus, dass die Mieterhöhungen der Bestandsmieten durch den starken Einfluss der Neuvermietungen in enger Anbindung an den Markt erfolgen, gleichzeitig aber durch Aufnahme geänderter Bestandsmieten in die Definition der ortsüblichen Vergleichsmiete gedämpft werden und durch die Kappungsgrenze eine zusätzliche Beschränkung erfahren.

3. Der Wohnungsmarkt in Deutschland ist gespalten, Regionen mit großem Wohnungsleerstand stehen expandierenden Ballungsgebieten gegenüber, in denen Wohnungsknappheit und steigende Mieten herrschen. Das Vergleichsmietensystem wirkt in beiden Fällen verschieden: Wo es Leerstand gibt, lassen sich weder teure Neuvermietungsmieten realisieren, noch die Bestandsmieten beliebig anheben. Unter solchen Bedingungen kommen sowohl Kappungsgrenze als auch unangemessene Überhöhungen bei Neuvermietungen kaum zum Tragen, weil die geringe Nachfrage allein für einen relativ schonenden Verlauf der Mietentwicklung sorgt. Wo dagegen ein hoher Druck auf dem Wohnungsmarkt lastet, wirken die Regularien des Vergleichsmietensystems kaum und die Entwicklung verläuft nahezu ungebremst marktförmig: Die Beschränkungen der Miethöhe bei Neuvermietungen sind an zu viele Bedingungen gebunden, als dass sie wirksame Interventionen ermöglichen, während die Kappungsgrenze zu viel Raum bietet, um drastische Steigerungen zu verhindern. Wenn dann eine hohe Bevölkerungsfuktuation (und damit ein hoher Anteil an Neuvermietungen) stattfindet, ist das formulierte Ziel des Vergleichsmietensystems – der Schutz der Bestandsmieten – nicht mehr gewährleistet.

4. Sofern am Vergleichsmietensystem weiterhin festgehalten werden soll, müsste eine Reform auf Bundesebene im Sinne des Mieter\_innenschutzes umfassen:

- eine deutliche Senkung der Kappungsgrenze (§ 558 BGB),
- einen wirksamen Schutz vor überhöhten Mieten bei Neuvermietungen (§ 5 WiStG),
- die Aufnahme aller Bestandsmieten in die Definition der ortsüblichen Vergleichsmiete (§ 558 BGB),

- eine Streichung der Modernisierungsumlage auf die Mieten (§ 559 BGB).

5. Innerhalb des Vergleichsmietensystems bietet der Mietspiegel im Vergleich zu den bestehenden Alternativen das größte Maß an Objektivität und Transparenz: Sowohl die Erstellung von *Sachverständigengutachten* als auch die *Nennung von drei Vergleichswohnungen* obliegen der Vermieter\_innenseite und damit deren Interessen. Im Falle von Unstimmigkeiten mit den Mieter\_innen fällt die Entscheidung darüber, ob die ortsübliche Vergleichsmiete objektiv begründet ist, in die Kompetenz der Gerichte. Innerhalb des Vergleichsmietensystems stellt der qualifizierte Mietspiegel daher das fundierteste Begründungsmittel dar: Er muss wissenschaftlichen Ansprüchen genügen und nachvollziehbar dokumentiert sein, die Erstellung erfolgt in der Regel unter Beteiligung beider Mietparteien.

6. An den qualifizierten Mietspiegel wird der Anspruch erhoben, die ortsübliche Vergleichsmiete gemäß der gesetzlichen Vorgaben abzubilden. Unabhängig von der Wahl der Methode kann es bei einer Teilerhebung jedoch nur um eine Annäherung gehen, die mit Ungewissheiten behaftet bleibt. Aufgabe der Städte sollte es daher sein, die geringen politischen Spielräume im Prozess der Erstellung zu nutzen, um Plausibilität zu gewährleisten.

7. Mietspiegel sind jeweils Ausdruck einer Entwicklung, die nicht ausschließlich vom „freien Spiel der Kräfte“ auf dem Markt bestimmt wird, sondern auch politisch hergestellt ist. Mit dem Rückgang des öffentlichen Wohnungsbaus, dem Wegfall der Sozialbindungen und der vermehrten Umwandlung in Wohneigentum wächst die Bedeutung des privaten Wohnungsmarkts. Hinzu kommt, dass die öffentlichen Wohnungsbaugesellschaften durch die Reorganisation nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zunehmend profitorientiert arbeiten. Im Ergebnis gibt es immer weniger bezahlbaren Wohnraum für Personen mit niedrigen Einkommen, insbesondere in den Zentren der Ballungsräume. Daraus resultierenden Verdrängungsprozessen wäre von städtischer Seite mit einem öffentlichen Wohnungsbau zu begegnen, der soziale Aspekte wieder in den Mittelpunkt stellt und eine flächendeckende Versorgung mit günstigem Wohnraum gewährleistet. Bleibt eine solche Politik aus, so bietet der Mietspiegel als Instrument keine Handhabe, um dagegen zusteuern und Mieten zu schützen.

8. Staatliche Politik hat ihre Schranke in der Warenförmigkeit der Produktion und reproduziert damit eine Konkurrenz- und Wettbewerbslogik, die stets zu neuen Krisen führt. Demgegenüber gilt es, Praxen einer solidarischen Ökonomie zu entwickeln, die nicht an Profit oder Rendite orientiert sind. Um gesellschaftlich relevant zu werden, müssten diese über die Organisation des Wohnraums weit hinausgehen – wieso aber nicht da anfangen, wo wir täglich leben?

## Literatur

- ABG Frankfurt Holding (2012): Willkommen bei der ABG Frankfurt Holding. URL im Internet: <http://www.abg-fh.de/home/homepage.htm> (7.6.2012).
- Aigner, Konrad, Walter Oberhofer und Bernhard Schmidt (1993a): Regressionsmethode versus Tabellenmethode bei der Erstellung von Mietspiegeln – Theoretische und empirische Ergebnisse. In: WuM 93 (1), S. 10-16.
- Aigner, Konrad, Walter Oberhofer und Bernhard Schmidt (1993b): Eine neue Methode zur Erstellung eines Mietspiegels am Beispiel der Stadt Regensburg. In: WuM 93 (1), S. 16-21.
- Alles, Roland (1988): Die Ermittlung ortsüblicher Vergleichsmieten. Neue Ansätze und Methoden. In: WuM 88 (8), S. 241-245.
- Alles, Roland (2005): Die ortsüblichen Vergleichsmieten in Frankfurt a. M. Gutachten zur Erstellung des Mietspiegels 2004 nach § 558 BGB. Darmstadt.
- Alles, Roland, Holger Cischinsky, Jens Knissel und Christian von Malottki (2009): Die ortsüblichen Vergleichsmieten in Frankfurt a. M. 2008. Gutachten zur Erstellung eines Mietspiegels nach § 558d BGB. Darmstadt.
- Amt für Wohnungswesen (Hrsg., 2002): Mietspiegel 2002. Fortschreibung des Mietspiegels 2000. Frankfurt.
- Amt für Wohnungswesen (Hrsg., 2004): Mietspiegel 2004. Frankfurt.
- Amt für Wohnungswesen (Hrsg., 2008): Mietspiegel 2008. Frankfurt.
- Amt für Wohnungswesen (Hrsg., 2010): Wohnungsmarkt. Bericht 2010. Frankfurt.
- Amt für Wohnungswesen (Hrsg., 2011a): Mietspiegel 2010. Frankfurt.
- Amt für Wohnungswesen (2011b): Tätigkeitsbericht 2010. Frankfurt.
- Amt für Wohnungswesen (Hrsg., 2012): Mietspiegel 2012. URL im Internet: [http://www.stvv.frankfurt.de/parlisobj/B\\_234\\_2012\\_AN1.pdf](http://www.stvv.frankfurt.de/parlisobj/B_234_2012_AN1.pdf) (19.6.2012).
- Backhaus, Klaus, Bernd Erichson, Wulff Plinke und Rolf Weiber (1980): Multivariate Analysemethoden. Eine anwendungsorientierte Einführung. Berlin/Heidelberg 2011.
- Berliner Mieterverein (2007): Berliner Mietspiegel 2007 – erneut "Vermieter-Mietspiegel". Berliner Mieterorganisationen verlassen Mietspiegelarbeitskreis, Pressemitteilung Nr. 05/05. URL im Internet: <http://www.berliner-mieterverein.de/presse/pressearchiv/pm0705.htm> (7.6.2012).
- Blank, Hubert (Hrsg., 2003): Schmidt-Futterer, Mietrecht. Kommentar, München.
- Blank, Hubert und Ulf Börstinghaus (2008): Miete. Kommentar von Hubert Blank und Ulf P. Börstinghaus. URL im Internet: [http://beck-online.beck.de/default.aspx?vpath=bibdata/komm/BlaBoeKoMR\\_3/cont/BlaBoeKoMR.htm](http://beck-online.beck.de/default.aspx?vpath=bibdata/komm/BlaBoeKoMR_3/cont/BlaBoeKoMR.htm) (7.6.2012).

- Blinkert, Baldo und Peter Höfflin (1993): Die Qualität von Mietspiegeln als Modell des Wohnungsmarktes - Tabelle versus Regression? Ein empirischer Beitrag zur Methodendebatte. In: WuM 93 (2), S. 589-595.
- Börstinghaus, Ulf (2000): Der qualifizierte Mietspiegel. Die Geschichte einer „Verschlimm-besserung“. In: NZM, H 00 (22), S. 1087-1092.
- Börstinghaus, Ulf (2009): Miethöhe-Handbuch. URL im Internet: [http://beck-online.beck.de/default.aspx?vpath=bibdata%2fkomm%2fBoerstinghausMiethoeheHdb\\_1%2fBuch%2fcont%2fBoerstinghausMiethoeheHdb.htm](http://beck-online.beck.de/default.aspx?vpath=bibdata%2fkomm%2fBoerstinghausMiethoeheHdb_1%2fBuch%2fcont%2fBoerstinghausMiethoeheHdb.htm) (7.6.2012).
- Börstinghaus, Ulf (2011): Mieterhöhung im preisfreien Wohnungsbau. In: WuM 11 (6), S. 338-348. URL im Internet: <http://www.juris.de/jportal/portal/t/22r6/page/jurisw.psml/screen/JWPDFScreen/filename/jzs-WUM2011060002.pdf> (19.6.2012).
- Börstinghaus, Ulf und Michael Clar (1997): Mietspiegel: Probleme der Erstellung und Anwendung aus juristischer und statistischer Sicht. München.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) (2002): Hinweise für die Erstellung von Mietspiegeln. Berlin.
- Clar, Michael (1992): Tabellen- versus Regressionsmethode bei der Mietspiegelerstellung - Andante?. In: WuM 92 (12), S. 662-666.
- Corpus Sireo Makler GmbH (2011): Miet-Lage-Index Frankfurt 2011. URL im Internet: [http://www.corpussireo.com/Preisindex/frankfurt\\_immobilien\\_mietpreise\\_2011.html](http://www.corpussireo.com/Preisindex/frankfurt_immobilien_mietpreise_2011.html) (7.6.2012).
- Cromm, Jürgen und Uwe Koch (2006): Mietspiegel in Deutschland – Entwicklung der Mietpreispolitik, Einstellungen und Umsetzungen der Städte und Amtsgerichte unter besonderer Berücksichtigung des qualifizierten Mietspiegels – eine empirische Studie. München.
- Deutscher Bundestag (1994): Bericht der Expertenkommission Wohnungspolitik, Drucksache 13/159. URL im Internet: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/13/001/1300159.pdf> (7.6.2012).
- Deutscher Bundestag (2000): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Neugliederung, Vereinfachung und Reform des Mietrechts (Mietrechtsreformgesetz), Drucksache 14/4553. URL im Internet: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/13/001/1300159.pdf> (7.6.2012).
- Deutscher Bundestag (2011): Wohngeld- und Mietenbericht 2010, Drucksache 17/6280. URL im Internet: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/062/1706280.pdf> (7.6.2012).
- Durth, Werner und Niels Gutschow (1988[1993]): Träume in Trümmern. Stadtplanung 1940 – 1950. München.
- Fahrmeir, Ludwig, Thomas Kneib und Stefan Lang (2007): Regression. Modelle, Methoden und Anwendungen. Berlin/Heidelberg.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) (2010): „Gentrifizierung lässt sich kaum aufhalten“, 01.12.
- Frankfurter Rundschau (FR) (2010a): Vor dem Scheitern, 05.08.
- Frankfurter Rundschau (FR) (2010b): Mietspiegel verschoben, 24.11.
- Frankfurter Rundschau (FR) (2011a): Hauseigentümer drohen Römer-Mehrheit, 10.05.
- Frankfurter Rundschau (FR) (2011b): Erste Welle der Mieterhöhung, 08.09.
- Frankfurter Rundschau (FR) (2011c): Bloß nicht klein begeben, 24.10.



- Frankfurter Rundschau (FR) (2012a): Höhere Mieten in der City, 12.04.
- Frankfurter Rundschau (FR) (2012b): Teurer Wohnen, 28.04.
- Frankfurter Rundschau (FR) (2012c): Mieterhöhungen bleiben bestehen, 12.05.
- Frankfurter Rundschau (FR) (2012d): Mietspiegel abschaffen, 29.05.
- Frieling, Hans-Dieter von (2012): Aufwertungs- und Veränderungsprozesse in der Stadt – Ausdruck kapitalistischer Konkurrenzlogik oder politisches Programm? In: AK Kritische Geographie Frankfurt (Hrsg.): Wem gehört Frankfurt? Dokumentation des aktionistischen Kongresses vom März 2012. In: Forum Humangeographie 9, im Erscheinen.
- Gaede, Karl Walter und Christian Kredler (1992): Regression bei der Erstellung von Mietspiegeln, WuM, H. 11/92, S. 577-582.
- Haus & Grund (2009): Neuer Frankfurter Mietspiegel beschlossen. Pressemitteilung vom 17.04.2009. URL im Internet: [http://www.haus-grund.org/presse\\_19.html](http://www.haus-grund.org/presse_19.html) (7.6.2012).
- Haus & Grund (2011a): Neuer Frankfurter Mietspiegel. Pressemitteilung vom 12.05.2011. URL im Internet: [http://www.haus-grund.org/info\\_50.html](http://www.haus-grund.org/info_50.html) (7.6.2012).
- Haus & Grund (2011b): Frankfurter Mietspiegel 2010 – Mieten in Frankfurt steigen akzeptabel an. Pressemitteilung vom 08.06.2011. URL im Internet: <http://www.haus-grund.org/mietspiegel.html> (7.6.2012).
- Hügemann, Ewald (1998): Die Geschichte des öffentlichen und privaten Mietpreisrechts vom Ersten Weltkrieg bis um Gesetz zur Regelung der Miethöhe von 1974. Frankfurt a.M.
- Hummel, Martina (1993): Der Streit um den Frankfurter Mietspiegel. In: WuM 93 (11), S. 637-646.
- Klein, Thomas und Frank O. Martin (1994): Tabellenmethode versus Regressionsmethode bei der Erstellung von Mietspiegeln. Ein empirischer Vergleich. In: WuM 94 (10), S. 144-150.
- Kniep, Klaus und Marika Gratzel (2008): Bemerkungen zum sogenannten qualifizierten Mietspiegel. In: WuM 08 (11), 645-646. URL im Internet: <http://www.juris.de/jportal/portal/t/234f/page/jurisw.psml/screen/JWPDFScreen/filename/jzs-WUM200811064500.pdf> (19.6.2012).
- Krämer, Walter (1992): Pro und Contra die Erstellung von Mietspiegeln mittels Regressionsanalyse. In: WuM 92 (4), S. 172-175.
- Kreisl, Peter (2011): Situationsbericht Frankfurt am Main. Fachtagung Gentrifizierung – sozialverträgliche Stadtentwicklung. URL im Internet: <http://www.stadtplanungsamt-frankfurt.de/show.php?ID=11386&psid=c17b500670d0072874466e252923fd91> (7.6.2012).
- Lammel, Siegbert (2007): Vergleichsmietensystem und Mietspiegel. URL im Internet: [http://www.wohnungswirtschaft-aktuell.de/fileadmin/www.vdw-wowi.de/downloads/VA\\_210507\\_Lammel.pdf](http://www.wohnungswirtschaft-aktuell.de/fileadmin/www.vdw-wowi.de/downloads/VA_210507_Lammel.pdf) (7.6.2012).
- Läpple, Dieter (2004): Thesen zur Renaissance der Stadt in der Wissensgesellschaft. In: Gestring, Norbert, Herbert Glasauer, Christine Hannemann, Werner Petrowsky und Jörg Pohlan: Jahrbuch StadtRegion 2003. Opladen.
- Leutner, Bernd (1992): Wem nützen Mietspiegel? In: WuM 92 (12), S. 658-662.
- Leutner, Bernd (1993): Unplausible Mietspiegel – falsche Methoden? In: Der langfristige Kredit 93 (19), S. 621-624.
- Lippe, Peter von der (2006[2012]): Entwicklung und Beurteilung von qualifizierten Mietspiegeln. In: Haufe Immobilien Office; Haufe-Lexware. Freiburg.

- Magistrat der Stadt Frankfurt (2010a): Bericht des Magistrats an die Stadtverordnetenversammlung B 168 vom 05.03.2010. URL im Internet: [http://www.stvv.frankfurt.de/download/B\\_168\\_2010.pdf](http://www.stvv.frankfurt.de/download/B_168_2010.pdf) (7.6.2012).
- Magistrat der Stadt Frankfurt (2010b): Bericht des Magistrats an die Stadtverordnetenversammlung B 473 vom 26.07.2010. URL im Internet: [http://www.stvv.frankfurt.de/download/B\\_473\\_2010.pdf](http://www.stvv.frankfurt.de/download/B_473_2010.pdf) (7.6.2012).
- Magistrat der Stadt Frankfurt (2010c): Bericht des Magistrats an die Stadtverordnetenversammlung B 490 vom 02.08.2010. URL im Internet: [http://www.stvv.frankfurt.de/download/B\\_490\\_2010.pdf](http://www.stvv.frankfurt.de/download/B_490_2010.pdf) (7.6.2012).
- Magistrat der Stadt Frankfurt (2011): Bericht des Magistrats an die Stadtverordnetenversammlung B 204 vom 26.04.2011. URL im Internet: [http://www.stvv.frankfurt.de/download/B\\_204\\_2011.pdf](http://www.stvv.frankfurt.de/download/B_204_2011.pdf) (7.6.2012).
- Magistrat der Stadt Frankfurt (2012): Bericht des Magistrats an die Stadtverordnetenversammlung B 234 vom 25.05.2012. URL im Internet: [http://www.stvv.frankfurt.de/download/B\\_234\\_2012.pdf](http://www.stvv.frankfurt.de/download/B_234_2012.pdf) (19.6.2012).
- Mieter helfen Mietern Frankfurt e.V. (1999): Vergleichsmiete und Mieterhöhung (Flugblatt). Frankfurt.
- Mieter helfen Mietern Frankfurt e.V. (2006): Der Mietspiegel – Schutz oder notwendiges Übel? In: Das Mieterinfo, Juni 2006. Frankfurt.
- Mieter helfen Mietern Frankfurt e.V. (2011): Vorschläge von CDU/GRÜNEN zu Miethöhebegrenzungen. Pressemitteilung vom 12.05.2011. URL im Internet: <http://mhm-ffm.de/Wohnungspolitik/110512paket-SG.pdf> (7.6.2012).
- Mietertag Baden-Württemberg (1998): Pforzheimer Resolution. URL im Internet: [http://www.mietervereinpforzheim.de/DM\\_APRS.HTM](http://www.mietervereinpforzheim.de/DM_APRS.HTM) (7.6.2012).
- Mieterverein München (2012): Mieterverein München e.V. begrüßt SPD-Antrag zur Änderung des Mietrechts, Pressemitteilung vom 14.05.2012. URL im Internet: <http://www.mieterverein-muenchen.de/presse/pressemitteilungen/aktuelles/mieterverein-muenchen-ev-begruesst-spd-antrag-zur-aenderung-des-mietrechts/b54e9224b9acef461218e2f1b80191c9.html> (7.6.2012).
- Mietrecht-Hilfe.de (2012): Begrenzung der Miethöhe - § 5 WiStG. URL im Internet: <http://www.mietrecht-hilfe.de/miete/begrenzung-der-miethoehe.html> (7.6.2012).
- Mietshäuser Syndikat (2012): Das Mietshäuser Syndikat. URL im Internet: <http://www.syndikat.org> (19.6.2012).
- Mietspiegel.com (2011): Literatur: Bücher, Aufsätze zum Thema Mietspiegel. URL im Internet: <http://www.mietspiegel.com/wissen/101-literatur-buecher-aufsaeetze-zum-thema-mietspiegel> (7.6.2012).
- Mietspiegelportal (2010): Literatur zum Thema Mietspiegel. URL im Internet: <http://www.mietspiegelportal.de/mietspiegel-literatur.html> (7.6.2012).
- Neitzel, Michael, Sebastian Klöppel und Christoph Dylewski (2012): Mietspiegel Frankfurt am Main 2010. Die ortsüblichen Vergleichsmieten in Frankfurt am Main 2010 – InWIS-Gutachten zur Erstellung eines Mietspiegels nach § 558d BGB, Bochum.
- Oberhofer, Walter und Bernhard Schmidt (1993): Das Mietspiegelproblem – eine unendliche Geschichte? In: WuM 93 (10), S. 585-588.
- Oberhofer, Walter und Bernhard Schmidt (1995): Mietspiegel auf dem Prüfstand, Bemerkungen zum gleichnamigen Beitrag von R. Schießl. In: WuM 95 (3), S. 137-140.

- Ridinger, Rudolf (2011): Grenzen des Mietspiegels. Kommentar zum Frankfurter Mietspiegel. URL im Internet: <http://www.wohnungswirtschaftaktuell.de/index.php?id=3202> (7.6.2012).
- Sabetta, Giuseppe (2005): Ausländerdiskriminierung auf dem Wohnungsmarkt, Hamburg.
- Sallandt, Peter (1987): Determinanten des Mietniveaus auf regionalen Wohnungsmärkten. Münster.
- Sautter, Heinz (2005): Auswirkungen des Wegfalls von Sozialbindungen und des Verkaufs öffentlicher Wohnungsbestände auf die Wohnungsversorgung unterstützungsbedürftiger Haushalte. Abschlussbericht. Darmstadt.
- Schießl, Richard (1995): Mietspiegel auf dem Prüfstand – Ein Beitrag zur aktuellen Methodendiskussion. In: WuM 95 (1), S. 18-21.
- Schießl, Richard (1996): Beeinflussen Mietspiegel das allgemeine Mietniveau? In: WuM 96 (8), S. 459-461.
- Schipper, Sebastian (2013): Genealogie und Gegenwart der ‚unternehmerischen Stadt‘. Neoliberaleres Regieren in Frankfurt am Main zwischen 1960 und 2010. Münster. Im Erscheinen.
- Schlittgen, Rainer und Steffen Uhlig (1997): Repräsentativität von Mietspiegeln. In: WuM 97 (6), S. 314-316. URL im Internet: <http://www.juris.de/jportal/portal/t/238o/page/jurisw.psml/screen/JWPDFScreen/filename/jzs-WUM199706031400.pdf> (19.6.2012).
- Schmidt, Bernhard (2009): Zur Fortschreibung von qualifizierten Mietspiegeln per Index. In: WuM 09 (1), S. 23-29. URL im Internet: <http://www.juris.de/jportal/portal/t/23e1/page/jurisw.psml/screen/JWPDFScreen/filename/jzs-WUM2009010003.pdf> (19.6.2012).
- Schwentkowski, Rolf (1982): Die Eignung der ortsüblichen Vergleichsmiete als Maßstab zur Ermittlung der Miethöhe für preisfreien Wohnraum. Dissertation. Universität Mainz.
- Stadt Frankfurt am Main (2008a): Wohnungspolitische Leitlinien. Frankfurt.
- Stadt Frankfurt am Main (2008b): Beteiligungsbericht 2008. URL im Internet: [http://www.frankfurt.de/sixcms/media.php/738/beteiligungsbericht\\_2008\\_teil2.pdf](http://www.frankfurt.de/sixcms/media.php/738/beteiligungsbericht_2008_teil2.pdf) (7.6.2012).
- Stadt Frankfurt am Main (2009): Beteiligungsbericht 2009. URL im Internet: [http://www.frankfurt.de/sixcms/media.php/738/beteiligungsbericht\\_2009\\_s.pdf](http://www.frankfurt.de/sixcms/media.php/738/beteiligungsbericht_2009_s.pdf) (7.6.2012).
- Stadt Frankfurt am Main (2010): Beteiligungsbericht 2010. URL im Internet: [http://www.frankfurt.de/sixcms/media.php/738/21247\\_Beteiligungsbericht\\_2010\\_klein.pdf](http://www.frankfurt.de/sixcms/media.php/738/21247_Beteiligungsbericht_2010_klein.pdf) (7.6.2012).
- Stadt Frankfurt am Main (2011): Kulturcampus Frankfurt, Ausgabe August 2011. URL im Internet: [http://www.kulturcampusfrankfurt.de/wp-content/uploads/Kulturcampus\\_8\\_2011.pdf](http://www.kulturcampusfrankfurt.de/wp-content/uploads/Kulturcampus_8_2011.pdf) (7.6.2012).
- Stadt Frankfurt am Main (2012): Kulturcampus Frankfurt. Sammlung guter Ideen, Ausgabe April 2012. URL im Internet: [http://www.kulturcampusfrankfurt.de/wp-content/uploads/Kulturcampus\\_4\\_2012.pdf](http://www.kulturcampusfrankfurt.de/wp-content/uploads/Kulturcampus_4_2012.pdf) (7.6.2012).
- Stadt Offenbach (2012): Mietspiegel der Stadt Offenbach 2012. URL im Internet: [http://www.offenbach.de/stepone/data/downloads/3b/0e/00/351\\_mietspiegel2012.pdf](http://www.offenbach.de/stepone/data/downloads/3b/0e/00/351_mietspiegel2012.pdf)

- Stadtverordnetenversammlung Frankfurt (2011): Frage F 154 vom 23.09.2011. URL im Internet: [http://www.stvv.frankfurt.de/download/F\\_154\\_2011.pdf](http://www.stvv.frankfurt.de/download/F_154_2011.pdf) (7.6.2012).
- Stadtverordnetenversammlung Frankfurt (2012a): Frage F 325 vom 24.02.2012. URL im Internet: [http://www.stvv.frankfurt.de/download/F\\_325\\_2012.pdf](http://www.stvv.frankfurt.de/download/F_325_2012.pdf) (19.6.2012).
- Stadtverordnetenversammlung Frankfurt (2012b): Frage F 372 vom 23.03.2012. URL im Internet: [http://www.stvv.frankfurt.de/download/F\\_372\\_2012.pdf](http://www.stvv.frankfurt.de/download/F_372_2012.pdf) (7.6.2012).
- Stadtverordnetenversammlung Frankfurt (2012c): Antrag NR 249 vom 21.05.2012. URL im Internet: [http://www.stvv.frankfurt.de/download/NR\\_249\\_2012.pdf](http://www.stvv.frankfurt.de/download/NR_249_2012.pdf) (19.6.2012).
- Stadtverordnetenversammlung Frankfurt (2012d): Antrag NR 298 vom 21.05.2012. URL im Internet: [http://www.stvv.frankfurt.de/download/NR\\_298\\_2012.pdf](http://www.stvv.frankfurt.de/download/NR_298_2012.pdf) (19.6.2012).
- Stadtverordnetenversammlung Frankfurt (2012e): Antrag OF 175/1 vom 23.05.2012. URL im Internet: [http://www.stvv.frankfurt.de/download/OF\\_175-1\\_2012.pdf](http://www.stvv.frankfurt.de/download/OF_175-1_2012.pdf) (19.6.2012).
- Szameitat, Renate (2002): Sackgasse Mietdatenbank? In: WuM 02 (2), S. 63. URL im Internet: <http://www.juris.de/jportal/portal/t/23g7/page/jurisw.psm1/screen/JWPDFScreen/filename/jzs-WUM200202006300.pdf> (19.6.2012).
- die tageszeitung (taz) (2012): Mieterschutz querbeet, 21.01. URL im Internet: <http://www.taz.de/1/archiv/digitaz/artikel/?ressort=ha&dig=2012%2F01%2F21%2Fa0273&cHash=68301f1d0b> (30.05.2012).
- VdW-südwest (2009): Entwurf des Frankfurter Mietspiegels 2008 abgelehnt. URL im Internet: [http://www.vdwsuedwest.de/fileadmin/www.vdw-sw.de/pm/PM\\_19-02-09.pdf](http://www.vdwsuedwest.de/fileadmin/www.vdw-sw.de/pm/PM_19-02-09.pdf) (7.6.2012).
- VdW-südwest (2010): Haushalte verweigern Mitwirkung. Probleme bei Datenerhebung für den Frankfurter Mietspiegel. URL im Internet: <http://www.wohnungswirtschaftaktuell.de/index.php?id=2957> (7.6.2012).
- Wullkopf, Uwe (1992): Haben wir eine Mietenexplosion? In: WuM 92 (5), S. 224-228.
- Wullkopf, Uwe (1996): Bedeutungen des Mietspiegels. In: WuM 96 (8), S. 455-458.

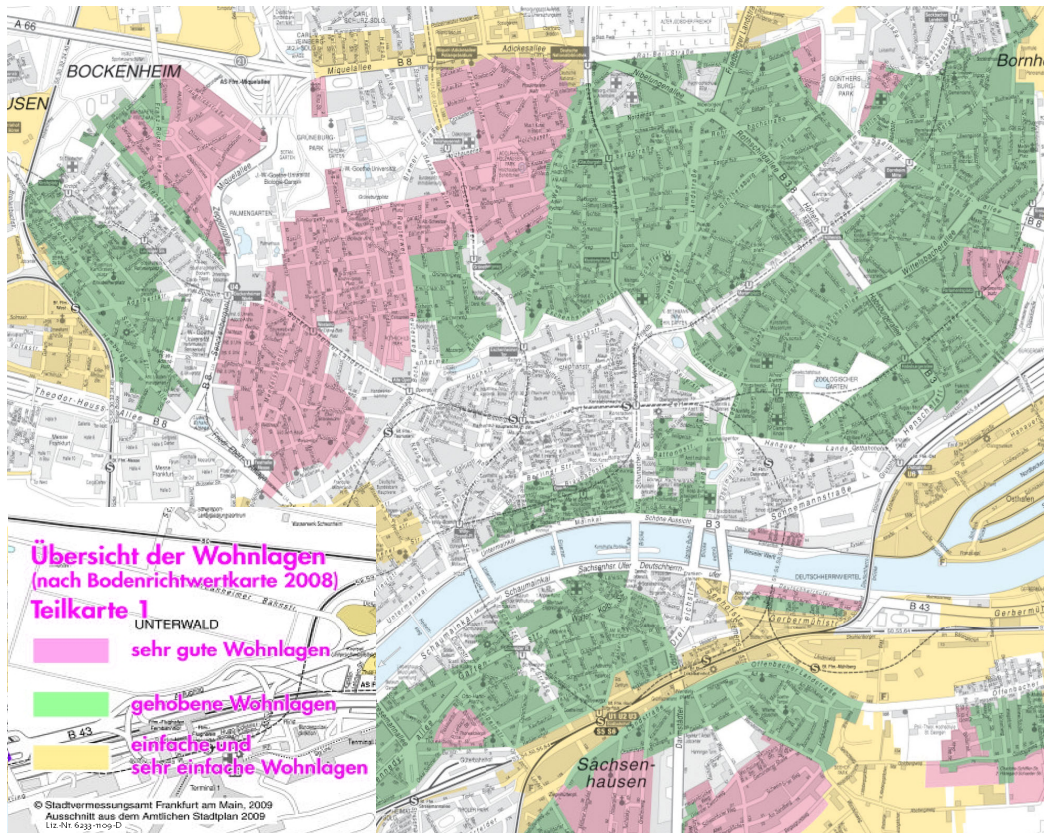
### **Interviews:**

- Interview 1: Mit einem Vertreter einer Mieter\_innenorganisation, geführt am 21.02.2012.
- Interview 2: Mit einem Angestellten der Stadtverwaltung, geführt am 31.01.2012.

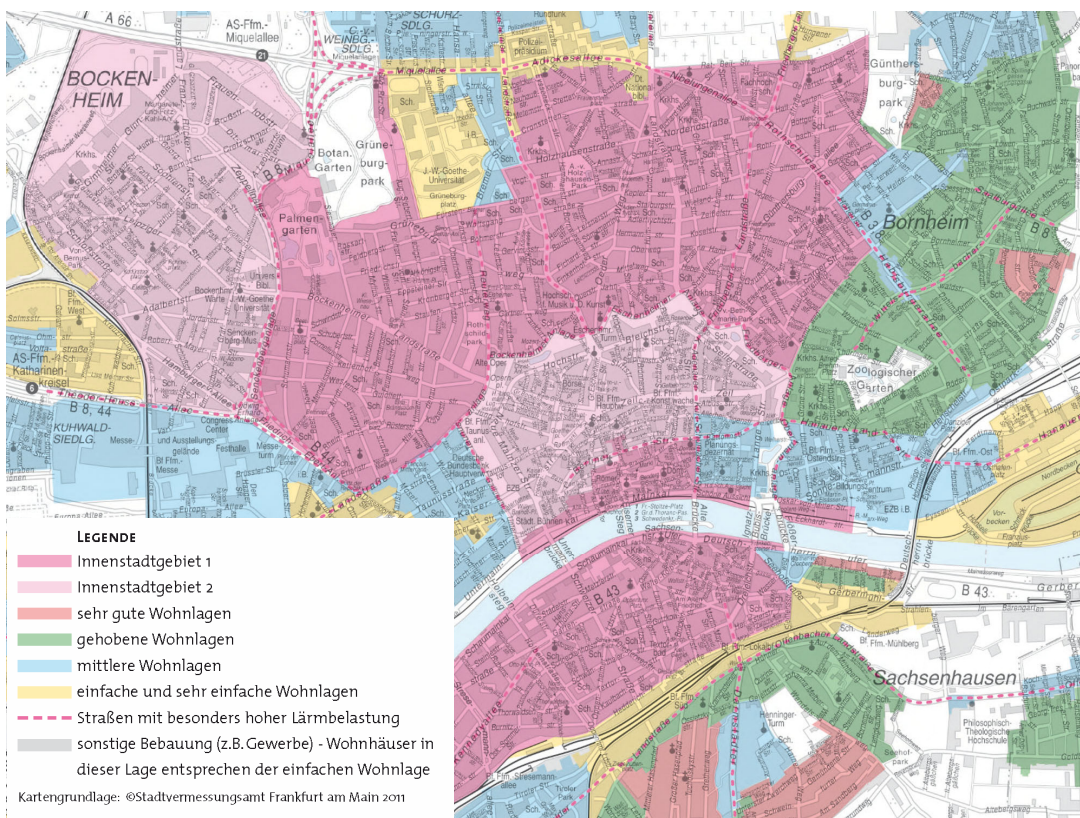


## Anhang

### Anhang 1: Lagebewertung der Innenstadt im Mietspiegel 2008 (Quelle: Amt für Wohnungswesen 2008)

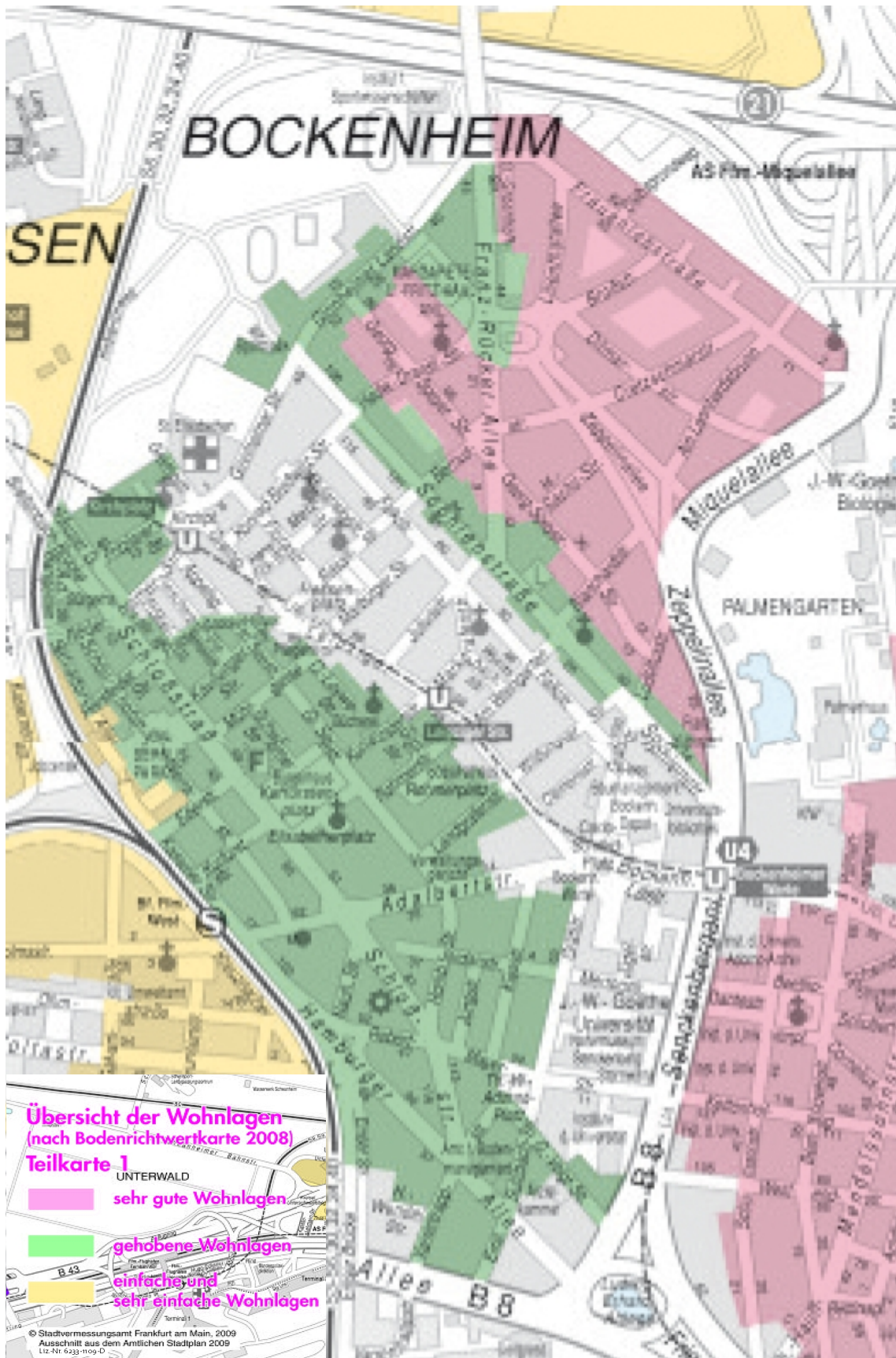


### Anhang 2: Lagebewertung der Innenstadt im Mietspiegel 2010 (Quelle: Amt für Wohnungswesen 2011a)

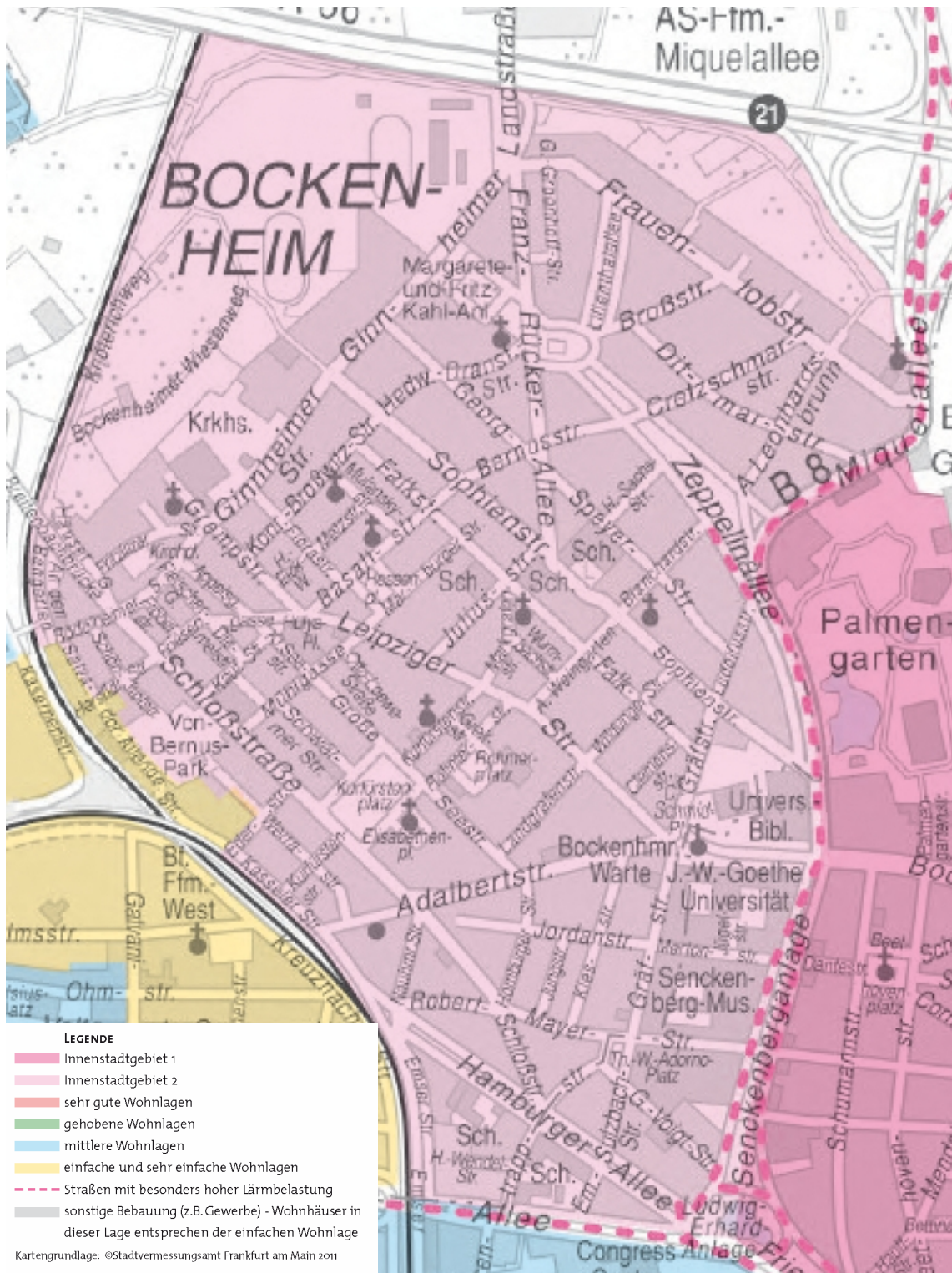




**Anhang 3: Lagebewertung in Bockenheim im Mietspiegel 2008 (Quelle: Amt für Wohnungswesen 2008)**



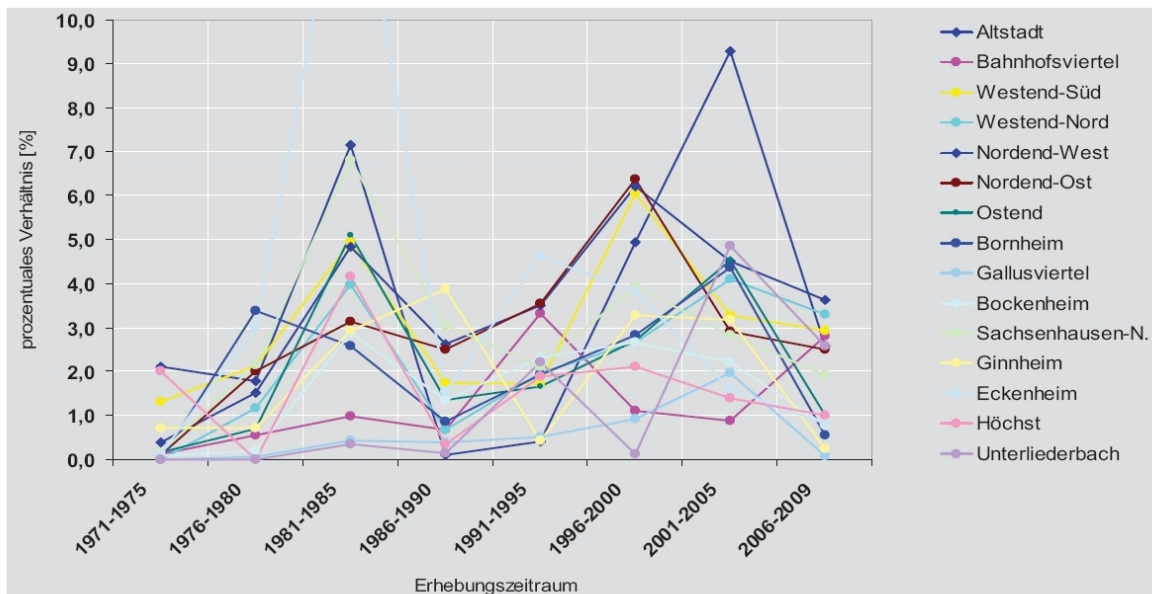
**Anhang 4: Lagebewertung in Bockenheim im Mietspiegel 2010 (Quelle: Amt für Wohnungswesen 2011a)**





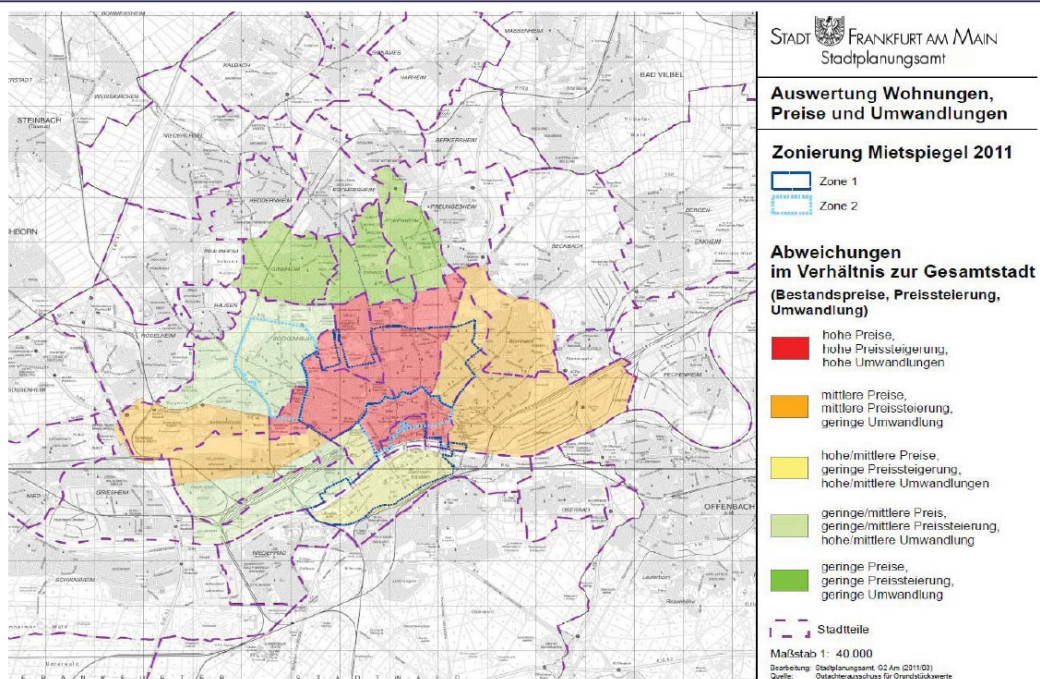
**Anhang 5: Anteil der Umwandlung in Eigentumswohnungen nach Stadtteilen (Quelle: Kreisl 2011)**

**Anteil Umwandlungen - Bestandswohnungen in Frankfurt am Main**



**Anhang 6: Bestandspreise, Preissteigerung, Umwandlung der Innenstadt im Verhältnis zur Gesamtstadt (Quelle: Kreisl 2011)**

**Umwandlungen: Schwerpunkte**





Anhang 7: Mietspiegel 2012 der Stadt Offenbach (Quelle: Stadt Offenbach 2012)

-4-

Miet- spiegel 2012 für das Stadt- gebiet Offenbach am Main	WOHNLAGE									
	EINFACH			MITTEL			GUT			
	mit Bad oder Dusche und mit Heizung	mit Bad oder Dusche oder Heizung	ohne Bad, Dusche und Heizung,	mit Bad oder Dusche und mit Heizung	mit Bad oder Dusche oder Heizung	ohne Bad, Dusche und Heizung,	mit Bad oder Dusche und mit Heizung	mit Bad oder Dusche oder Heizung	ohne Bad, Dusche und Heizung,	
Größe	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
<b>Baulter (Bezugsfertigkeit) bis 1960</b>										
35-59 qm	a	4,00-6,30 5,15	3,40-6,00 4,70	2,80-3,80 3,30	4,50-7,10 5,80	4,05-6,10 5,10	3,20-4,50 3,85	5,30 -7,80 6,55	4,60-6,70 5,65	3,60-5,00 4,30
60-79 qm	b	4,10-6,20 5,15	3,30-5,70 4,50	2,80-3,70 3,25	4,40-7,00 5,70	3,80-6,10 4,95	3,10-4,45 3,80	5,20-7,70 6,45	4,45-6,50 5,50	3,60-4,90 4,25
80-100 qm	c	3,90-6,00 4,95	3,10-5,70 4,40	2,60-3,55 3,10	4,30-6,90 5,60	3,65-6,05 4,85	3,00-4,40 3,70	5,15-7,50 6,30	4,45-6,40 5,40	3,45-4,70 4,10
<b>Baulter (Bezugsfertigkeit) von 1961 bis 1978</b>										
35-59 qm	d	5,20-6,40 5,80	4,90-6,30 5,60		5,65-7,30 6,45	5,05-6,80 5,95		6,15-7,80 7,00	5,80-7,25 6,50	
60-79 qm	e	5,00-6,20 5,60	4,70-5,95 5,30		5,60-7,20 6,40	5,00-6,75 5,85		6,05-7,75 6,90	5,60-7,05 6,30	
80-100 qm	f	5,05-6,20 5,60	4,65-6,00 5,30		5,55-7,15 6,35	4,95-6,70 5,80		6,00-7,70 6,85	5,50-6,95 6,20	
<b>Baulter (Bezugsfertigkeit) von 1979 bis 1994</b>										
35-59 qm	g	5,75-6,95 6,35			6,75-8,15 7,45			7,35-8,90 8,10		
60-79 qm	h	5,70-6,85 6,30			6,70-8,05 7,40			7,35-8,80 8,05		
80-100 qm	i	5,65-6,80 6,20			6,55-7,95 7,25			7,25-8,65 7,95		
<b>Baulter (Bezugsfertigkeit) von 1995 bis 2007</b>										
35-59 qm	k	6,45-7,65 7,05			7,45-9,05 8,25			8,10-9,85 8,95		
60-79 qm	l	6,35-7,60 7,00			7,45-9,00 8,20			8,10-9,70 8,90		
80-100 qm	m	6,30-7,55 6,95			7,25-8,90 8,05			8,05-9,60 8,85		
<b>Baulter (Bezugsfertigkeit) ab 2008</b>										
35-59 qm	n	7,50-8,80 8,15			8,75-10,40 9,55			9,30-11,30 10,30		
60-79 qm	o	7,40-8,75 8,05			8,65-10,35 9,50			9,10-11,15 10,15		
80-100 qm	p	7,35-8,65 8,00			8,35-10,25 9,30			9,00-11,05 10,00		

Die oben in der Tabelle genannten Beträge sind €-Werte.  
1 € entspricht 1,95583 DM.