LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/4091

A02

GOETHE UNIVERSITÄT FRANKFURT AM MAIN

Goethe-Universität Frankfurt am Main
Institut für Humangeographie, Theodor-Adorno-Platz 6, 60629 Frankfurt

Landtag Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43
Herr Körfges
40002 Düsseldorf

Geowissenschaften/Geographie

Institut für Humangeographie

Prof. Dr. Susanne Heeg

Telefon +49 (69)-798 35170
Sekretariat: +49 (69).798 35162
Telefax +49 (69)-798 35161
E-Mail heeg@em.uni-frankfurt.de
www.humangeographie.de

Frankfurt am Main, den 15. Juni 2021

Stellungnahme zum Antrag der Grünen Drucksache 17/13391
„Spekulation und Fehlentwicklungen im Wohnungsbau verhindern“

In der Drucksache 17/13391 des Landtages Nordrhein-Westfalen konstatiert die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen grundlegende Fehlentwicklungen im Wohnungsbau des Landes Nordrhein-Westfalen und leitet daraus mehrere Maßnahmen ab. Zu diesen Maßnahmen werde ich im Folgenden Stellung nehmen. Bei den genannten Fehlentwicklungen handelt es sich insbesondere um Share Deals, d.h. um Praktiken der Steuervermeidung bei großen Immobilientransaktionen, um einen Bauüberhang bzw. einen Handel mit Grundstücken mit Baugenehmigung sowie um die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen. Die Entwicklungen gehen mit negativen Begleiterscheinungen einher: dem Land NRW entgehen durch die Share Deals Steuereinnahmen, die Wohnungsnot wird durch den Handel mit Grundstücken mit Baugenehmigungen bzw. nicht erfolgte Baumaßnahmen und der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen verschärft. Gegen diese Fehlentwicklungen gilt es Maßnahmen zu treffen, um dem Mangel an Wohnungen bearbeiten zu können, Flächen mit Baugenehmigungen einer Bebauung zuzuführen und die Einnahmeseite des Landes NRW zur Finanzierung von notwendigen Aufgaben zu stärken.

1) Zur Problematik von Share Deals:

Immobilientransaktionen unterliegen grundsätzlich der Grunderwerbssteuer, deren Einnahmen an die Länder gehen. Es hat sich jedoch eine Praxis etabliert, die Grunderwerbssteuer zu vermeiden, indem – insbesondere bei größeren Transaktionen – nicht die Grundstücke, sondern Anteile (shares) an grundbesitzenden Gesellschaften gehandelt werden. Die Umgehung von Steuern ist dann möglich, wenn der Käufer bis zum 1.07.2021 unter 95% der Anteile, ab dem 1.07.2021 unter 90% der Anteile des grundbesitzenden Unternehmens übernimmt. Hintergrund der Änderung ist, dass der Bundestag am 21.04.2021 nach langem Ringen das Gesetz zur Änderung des Grunderwerbssteuergesetzes verabschiedet hat, das neben der Absenkung der Beteiligungsschwelle auch noch andere Neuregelungen umfasst (z.B. die Regelungen zum Co-Investment). Anlass für diese Neuregelung ist, dass insbesondere Wohnungsgroßunternehmen und/oder großer Finanzakteure mit den entsprechenden organisatorischen Kapazitäten diese

legalen Tricks anwenden, um Steuern zu umgehen. Schätzungen gehen davon aus, dass dem Staat dadurch bislang jährliche Einnahmen in einer Größenordnung von einer Mrd. Euro entgangen sind.

In Übereinstimmung mit dem Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen ist festzuhalten, dass die Absenkung der Beteiligungsschwelle auf bis zu 90% nicht ausreicht, um den Handel mit Mietwohnungsbeständen und -unternehmen unattraktiv zu machen. Die Absenkung der Beteiligungsgrenze auf 90% ist zwar ein Schritt in die richtige Richtung, aber der Praxis der Steuervermeidung bei großen Immobilientransaktionen wird dadurch kein Riegel vorgeschoben. Dafür ist es notwendig, die steuerrelevante Beteiligungsschwelle weiter abzusenken und die Grunderwerbssteuer anteilig zu erheben. Es ist davon ausgegangen, dass die festgesetzte Absenkung nicht ausreichend ist, um die Steuerumgehung zu verhindern, sondern allenfalls im geringen Umfang zu reduzieren. Aber bereits jetzt wird in den entsprechenden Beratungsunternehmen, die den übernehmenden Großunternehmen zur Seite stehen, das Know-How entwickelt, um diese Regelungen kreativ zu bearbeiten. Es ist hierbei zu bedenken, dass vor allem jene Akteure auf Share Deals zurückgreifen, die die Größe und Kapazität haben, um diese organisatorisch und finanztechnisch zu bewältigen. Analysen zeigen, dass Share Deals dann genutzt werden, wenn die Anzahl der gehandelten Wohneinheiten hoch ist (Hentze/Voigtländer 2017). Das sind in der Regel die großen, professionellen Akteure.

Neben der Steuerproblematik gibt es jedoch noch weitere Gründe, den Handel mit Immobilienpaketen genauer zu regeln. Einer davon ist, dass jeder Weiterverkauf von Wohnungen mit steigenden Preisen für die Immobilienpakete verbunden ist, so dass ein Anstieg der Mieten und unter Umständen eine Verschlechterung der Servicequalität für die Wohnungen quasi bereits „eingepreist“ sind. Interne Reorganisationen und Mietsteigerungen sind nötig, um den Transaktionspreis zu finanzieren und Gewinne für die Eigentümer in Aussicht zu stellen. Dies verschärft die gegenwärtige städtische Problematik der Wohnungsnot, die sich aus dem Fehlen von bezahlbarem Wohnraum ergibt. Denn die Wohnungen bzw. Immobilien, die Teil der Transaktionen sind, befinden sich zum großen Teil in städtischen Großräumen sowie in sog. Schwarmstädten, die aufgrund der Nachfragesituation Spielräume für Mieterhöhungen bieten.

Als Ergebnis der Transaktionen ist zu erwarten, dass die Mietpreise in den betroffenen Beständen steigen werden. Darauf verweist auch eine aktuelle Studie des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR 2021a). Gegenstand der Untersuchung ist der Umgang von privatwirtschaftlichen Wohnungsunternehmen mit ihrem Wohnungsbestand. Demnach zeigen vor allem jene Akteure, die häufig Gebrauch von Share Deals machen, nämlich vor allem finanzmarktorientierte Unternehmen (börsennotierte Unternehmen sowie Fonds und Versicherungsgesellschaften) eine Tendenz, sowohl im bestehenden Mietverhältnis als auch bei Neuvermietungen Mieterhöhungsspielräume auszunutzen. Zudem nutzen eher große, professionalisierte Marktteilnehmer Mieterhöhungsspielräume aus. D.h. die Konzentration, die mit den Transaktionen einhergehen (vgl. auch BBSR 2021b), stärkt Akteure, die ein Interesse an steigenden Mieten haben. Dazu ist festzuhalten, dass das BBSR in einer Studie zu kommunalen Unternehmen darauf hingewiesen hat, dass öffentliche Wohnungsunternehmen im Unterschied dazu Partner sind bei der Zurverfügungstellung von Wohnraum mit Belegungs- und/oder Preisbindung (Claßen 2020).

Es gibt einen weiteren Grund, Share Deals einzuschränken: Der Erwerb von Anteilen an grundbesitzenden Gesellschaften hat den Nebeneffekt, dass Immobilientransaktionen am Staat vorbei vollzogen werden, d.h. es fehlt die Transparenz, um eigentumsrechtliche und

stadtplanerische Regulierungen und Maßnahmen wie z.B. kommunale Vorkaufsrechte in Anwendung zu bringen. Beim kommunalen Vorkaufsrecht handelt sich um eine Maßnahme, die in immer mehr Städten als probates Mittel gegen zu erwartende Mieterhöhungen im Bestand von finanzmarktorientierten – und nicht nur diesen – Akteuren angewendet wird. Diese Maßnahme kann aber nur angewendet werden, wenn es Informationen über den Verkauf gibt und dieser insofern transparent gemacht wird. Vor diesem Hintergrund gilt es, die Beteiligungsschwelle weit abzusenken, um die Share Deals unattraktiver zu machen und so Handlungsspielraum für die öffentliche Hand zu schaffen.

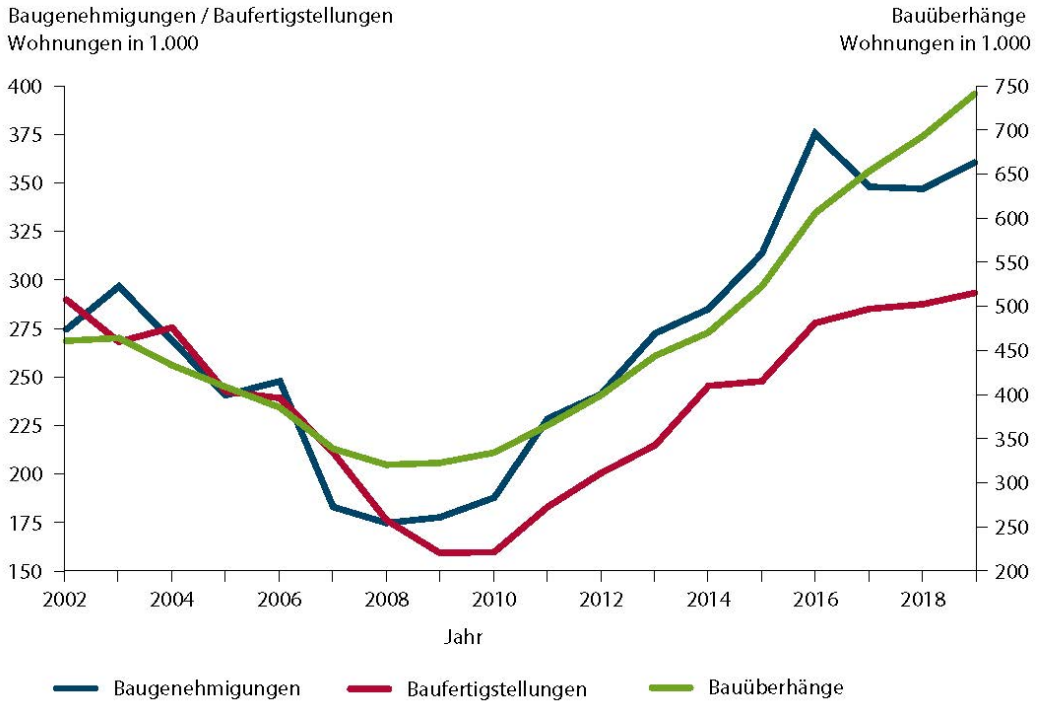
Folgerung: Die Beteiligungsschwelle sollte bei Share Deals auf mindestens 75% abgesenkt und eine darauf bezogene anteilige Anhebung der Grunderwerbssteuer beschlossen werden, um Steuerausfälle in den Landeskassen zu beschränken. Dies muss von einer entsprechenden Bundesratsinitiative begleitet werden. Ein solcher Beschluss könnte dazu beitragen, dass große Paketverkäufe abnehmen sowie die Mietpreissteigerung in den Beständen als Folge gestiegener Preise für Paketverkäufe entschleunigt werden

2) Zur Problematik des Bauüberhangs bzw. des Handels mit Grundstücken mit Baugenehmigung:

Seit 2010 ist den Statistischen Jahresbüchern zufolge in Deutschland der Bau von mehr neuen Wohnungen genehmigt worden als tatsächlich fertiggestellt wurden. Nach einer Analyse des BBSR sind 2019 die Baugenehmigungen in Deutschland auf gut 360.000 Wohnungen gestiegenen. Gegenüber 2010 sind die Baugenehmigungen um 92 % gestiegen (Ammann et al. 2020: 46).

Es lässt sich feststellen, dass in den Nullerjahren mehr Wohnungen gebaut als genehmigt wurden (vgl. Abb. 1).

Abb. 1: Baugenehmigungen, Baufertigstellungen und Bauüberhänge 2002 bis 2019



Quelle: Ammann et al. 2020: 51

Dies verweist einerseits darauf, dass der Wohnungsbau sehr zyklisch verläuft und andererseits, dass nach der Finanzkrise ein Bauüberhang aufgebaut wurde. Die Erhebung des Bauüberhangs stellt die am Jahresende genehmigten, aber noch nicht fertig gestellten Bauvorhaben fest und erfasst somit das Potenzial an Wohnungen, das aufgrund der rechtlichen Genehmigung zur Linderung der Wohnungsnot noch gebaut werden könnte, aber nicht wurde. Es stellt sich die Frage, warum der Bauüberhang nach der Finanzkrise so stark anstieg und über mehrere Jahre hinweg nicht abgebaut wurde, sondern eher zunahm.

Die Situation in den Bundesländern spiegelt diese Situation wider: so wurde in NRW infolge der überhitzten Wohnungsmärkte und der starken Nachfrage nach Wohnungsbauflächen die Baugenehmigungen für Wohnungen deutlich ausgeweitet. Inzwischen besteht ein Bauüberhang, d.h. eine hohe Anzahl genehmigter, aber noch nicht abgeschlossener Bauvorhaben. Dem aktuellen Wohnungsmarktbericht 2020 der NRW Bank zufolge stiegen die Baugenehmigungen 2018 um sechs Prozent und erreichen mit rund 55.500 Wohnungen den zweithöchsten Wert seit 2004. Auch 2019 erteilten die Bauämter Genehmigungen für 57.300 Wohnungen (+3%). Zugleich öffnete sich die Lücke zwischen den genehmigten, aber noch nicht fertiggestellten Wohnungen: Der sogenannte Bauüberhang nahm bis 2019 auf 112.000 Wohnungen zu. Das entspricht mehr als dem Zweifachen der derzeitigen Jahresbauleistung (vgl. NRW 2020). Der Bauüberhang gilt als Indikator für das bestehende Fertigstellungspotenzial.

Ähnliches gilt in Hessen, wo sich seit 2009 die Genehmigungen von über 11.200 auf über 25.700 im Jahr 2018 mehr als verdoppelt haben. In diesem Zusammenhang stieg auch der Bauüberhang – Wohnungen, deren Bau zwar genehmigt ist, deren Fertigstellung aber noch auf sich warten lässt. Zwischen 2009 und 2018 stieg der Bauüberhang hessenweit von rund 20.800 auf über 54.400 genehmigten und noch nicht fertiggestellte Wohnungen (Hessische Statistisches Landesamt 2021).

Auf Zeit Online wurde 2019 darauf hingewiesen, dass Kommunen so viele Baugenehmigungen erteilt haben wie lange nicht mehr[1]. Aber trotzdem wurden zu wenige Immobilien fertig. Wie ist das zu erklären?

Es gibt mehrere Begründungen für den zunehmenden Bauüberhang. Aus der Bau- und Immobilienwirtschaft ist zu hören, dass die Ursache Kapazitätsengpässe in der Bauwirtschaft seinen, die die Umsetzung verzögern. Das BBSR (2020) argumentiert, dass eine Kombination von Gründen dazu beiträgt, dass es zu einem Auseinanderfallen von Genehmigungs- und Fertigstellungszahlen kommt. Demnach orientiert sich der Umfang der beantragten Baugenehmigungen an unternehmerischen Verkaufszielgrößen, während sich die Fertigstellungen anschließend auf Grundlage der erzielten Verkäufe ergebe. Auch fehlende Finanzierungen seien ein Grund dafür, dass der geplante Umfang der Maßnahme bis zur Fertigstellung reduziert werden würde.

Sicherlich sind dies zutreffende Gründe für einen Teil der Verzögerungen. Allerdings besteht ein positiver Zusammenhang von Größe und wirtschaftlicher Dynamik von Städten und einem Anwachsen des Bauüberhangs. Insbesondere in den Großstädten haben Baugenehmigungen zugenommen, aber die Fertigstellungen sind deutlich dahinter zurückgeblieben (Ammann et al. 2020: 14). Dies stützt die Vermutung, dass Bauland in Städten auch deshalb gekauft wird, um von steigenden Preisen zu profitieren und die Grundstücke mit Gewinn weiterzuverkaufen. Auch der

[1] Vgl. www.zeit.de/wirtschaft/2019-04/immobilienmarkt-wohnungsbau-baugenehmigungen-wohnraum

Hauptverband der Deutschen Bauindustrie schätzt, dass bei rund einem Drittel aller Bauvorhaben aus finanziellen Gründen nicht angefangen wird zu bauen, sondern zunächst die Preisentwicklung abgewartet wird. Spekulationen mit Bauland treiben aber die Grundstücks- und Immobilienpreise in die Höhe und tragen insofern dazu bei, dass die Kosten des Wohnens – ob im Eigentum oder zur Miete – immer weiter ansteigen.

Um auszuschließen, dass mit den Grundstücken spekuliert wird, sollte deshalb beschlossen werden, die Gültigkeit von Baugenehmigungen auf zwei Jahre zu begrenzen. Danach sollte geprüft werden, welche Gründe dazu beigetragen haben, dass die Projektentwicklung unterblieb. Je nachdem wie die Bewertungen ausfallen, sollten die Baugenehmigungen erlöschen oder zeitlich befristet weiter verlängert werden

Das heißt, um auszuschließen, dass auf Preiserhöhungen spekuliert und insofern die Preisentwicklung in Städte angefacht wird, sollten Baugenehmigung nach einer gewissen Zeit in der es nicht zum Bau kommt, geprüft werden und im Falle des Falles erlöschen. Dabei ist es nicht notwendig, per se spekulative Tendenzen anzunehmen. Aber es kann davon ausgegangen werden, dass Projektentwicklungen innerhalb von zwei Jahren Formen annehmen können. Wenn diesbezüglich keine Anstrengungen zu erkennen sind, dann müssen nachvollziehbare Gründe vorgelegt werden, warum dies nicht erfolgte. Vor diesem Hintergrund ist die Forderung, Baugenehmigung zu prüfen und gegebenenfalls zu löschen, wenn innerhalb von 2 Jahre nicht gebaut wird, ein angemessener Vorstoß.

Dass es geht, unwillige Bauherren zu sanktionieren, zeigt ein Beispiel aus Köln, wo das Landgericht (LG Köln, Urteil vom 17.04.2018 – 5 O 281/17) eine Firma zur Zahlung von 710.000 EUR verurteilte. Im Jahr 2007 kaufte die Firma von der Stadt Köln ein Grundstück mit Baugenehmigung. Im Kaufvertrag verpflichtete sie sich, die Baulücke, die dieses Grundstück darstellte, bis Ende 2009 mit einem Wohn- und Geschäftshaus mit Tiefgarage zu schließen[2]. Auch wenn es sich hier um ein Grundstück im öffentlichen Besitz handelt, so kann geprüft werden, welche Möglichkeiten der Übertragung auf weitere Fälle bestehen.

Auch das BBSR (2020: 52) weist darauf hin, dass Baugenehmigungen verfallen können, aber dass bislang erloschene Baugenehmigungen quantitativ so gut wie keine Rolle spielen. Vor dem Hintergrund, dass Wohnungsknappheit herrscht, stellt es jedoch eine Verpflichtung der öffentlichen Hand dar, Baugebote auszusprechen und unterbleibende Baumaßnahmen zu sanktionieren. Dazu braucht es entsprechende Änderungen der landesgesetzlichen Regelungen, so dass a) Baugenehmigungen nur noch zwei Jahre gültig sind und nur nach einer Prüfung der Angemessenheit der Gründe verlängert werden dürfen, b) Grundstücke mit gültigen Baugenehmigungen nur in zu benennenden Ausnahmefällen weiterveräußert werden dürfen.

Folgerung: Um den Mangel an Wohnungen zu bearbeiten sollte der Handel mit Grundstücken mit Baugenehmigung eingeschränkt sowie Baugenehmigungen – soweit keine trifftigen Gründe vorliegen, die eine Verlängerung rechtfertigen – zeitlich limitiert werden. Damit werden potenzielle Grundstücksspekulationen eingehegt und dem Wohnungsbau zugeführt.

---

[2] Vgl. https://radziwill.info/de/Bau-News/Grundstueck-mit-Bauverpflichtung-gekauft-und-nichts-getan-840000%20EUR-Vertragsstrafe-f%C3%BCr-unwilligen-Bauherrn

3) Zur Problematik der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen:

Am 04.11.2020 hat das Bundeskabinett den Gesetzesentwurf zur Baulandmobilisierung beschlossen. Unter anderem beinhaltet der § 250 BauGB nun ein „Umwandlungsverbot“. Am 18.12.2020 hat der Bundesrat das Baulandmobilisierungsgesetz mit einem befristeten indirekten "Umwandlungsverbot" gebilligt. Wer Mietwohnungen demnach zu Eigentum machen will, braucht künftig unter festgelegten Bedingungen eine Genehmigung.

Das sogenannte "Umwandlungsverbot" des § 250 Baugesetzbuch wird in Zukunft für Gebiete verbindlich, in denen der Wohnungsmarkt als angespannt gilt. Im Gesetzentwurf in geänderter Fassung heißt es: "Aus der Begründung muss sich ergeben, auf Grund welcher Tatsachen ein Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt im Einzelfall vorliegt". Damit ist ein Instrumentarium gegeben, dass nun genutzt werden kann.

Diese Gesetzgebung baut auf der Einsicht auf, dass die stark angestiegenen Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen für den sozialen Zusammenhalt in Städten problematisch sind. Exemplarisch dafür steht Berlin, wo Umwandlungen seit den 1990er Jahre geboomt haben (vgl. Tab. 1). Das Beispiel Berlin wurde gewählt, weil dort im Unterschied zu anderen Städten Umwandlungen systematisch erfasst wurden (vgl. BT-Drucksache 19/10044).

Tab. 1 Entwicklung in der Umwandlung von Wohnungen in Berlin von 1991-2017

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
2.061	2.312	5.777	8.434	9.173	10.549	15.055	18.449	16.824	21.354

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
18.326	14.071	7.021	6.718	5.582	4.541	4.856	4.633	6.916	4.535

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
4.744	7.264	9.178	11.296	17.331	13.225	16.548

Quelle: Investitionsbank Berlin, Wohnungsmarktberichte 2003, 2009 und 2018 (Tabellenbände).

Quelle: Bundestagsdrucksache 2019: 5

Grundsätzlich sind Umwandlungen vor allem ein städtisches Phänomen, da dort Mehrfamilienhäuser vorzufinden sind, die in separierte Einheiten aufgeteilt und als Einzelwohnungen verkauft werden können. Eine Begründung für Umwandlungen ist, dass Mieter*innen damit die Möglichkeit der Eigentumsbildung hätten. Dies findet in der Realität aber nur eingeschränkt statt. In Berlin erfolgten nach Angaben des Gutachterausschusses für Grundstückswerte in Berlin von 2015 bis 2020 insgesamt 91.429 Umwandlungen, aber in den 65 Milieuschutzgebieten erwarben nur 54 Mieter*innen ihre Wohnung (Jahberg 2021).

Der Grund dafür liegt darin, dass die Wohnungsmärkte so aufgeheizt sind, dass sich Mieter*innen die Kaufpreise häufig nicht leisten können. Dazu trägt ein Geschäftsmodell bei, wonach von sog. Aufteilern Mietshäuser gekauft, Mieter*innen zum Auszug gedrängt, das Haus saniert und dann die Wohnungen gewinnbringend als Einzeleigentum verkauft werden. Hentschel/Tietzsch (2020: 5) weisen darauf hin, dass ein bedeutender Teil der Akteure im und des Umwandlungsgeschehens nicht das Ziel verfolgt, Bestandshalter und Wohnungsverwalter zu sein, sondern die Wohnungen

mit einem hohen Gewinn zu verkaufen. Deshalb wird auch darauf gewartet, dass die Wohnungen leer sind, weil sie dann zu einem höheren Preis verkauft werden können. Diese Praxis hat in Hessen dazu geführt, dass Kommunen die Möglichkeit erhalten haben, die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnung zu verbieten. Damit soll ein spekulativer Leerstand verhindert und Mieter*innen geschützt werden (Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen 2019: Schutz vor spekulativem Leerstand).

Viele Käufer*innen von umgewandelten Wohnungen sind tatsächlich keine Selbstnutzer*innen, sondern agieren als Kapitalanleger*innen. Darauf verweist auch der geringe Anteil von Selbstnutzung bei umgewandelten Wohnungen (Tab. 2).

Tab. 2: Umgewandelte Wohnungen nach Nutzungsform

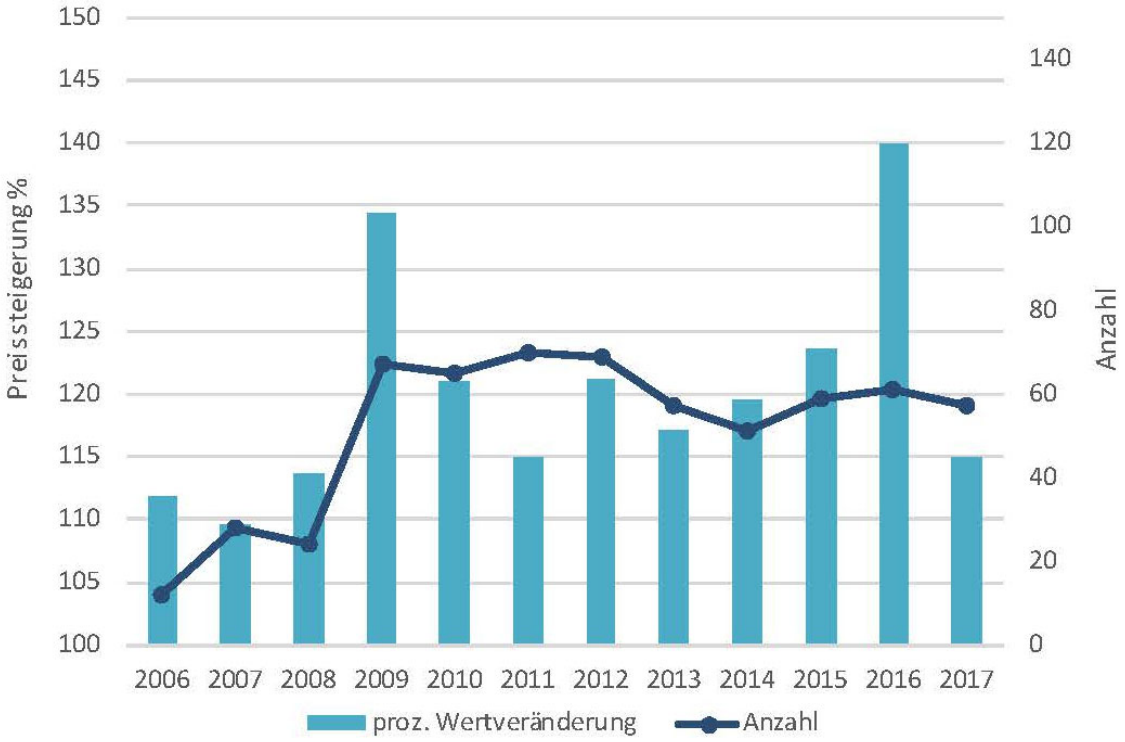
	Stutt-gart	Mün-chen	Mann-heim	Köln	Leipzig	Dort-mund	Magde-burg	Berlin
Umwandlungsquote	41,0 %	39,1 %	35,2 %	30,9 %	27,5 %	21,6 %	20,9 %	20,4 %
--> selbstgenutzt	46,0 %	39,2 %	39,7 %	41,2 %	8,3 %	41,6 %	16,2 %	31,6 %
--> vermietet	51,2 %	58,6 %	58,0 %	57,1 %	81,0 %	55,2 %	76,2 %	65,3 %
--> Ferienwohnung	0,1 %	0,3 %	0,1 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %	0,1 %	0,4 %
--> leer	2,6 %	1,8 %	2,2 %	1,6 %	10,6 %	3,1 %	7,6 %	2,7 %

Quelle: Hentschel/Tietzsch 2020: 21

Die Käufer*innen der umgewandelten Wohnungen – darauf verweist die hohe Vermietungsquote dieser Wohnungen – nutzen diese eben nicht als Selbstnutzer*innen, um im Alter abgesichert zu wohnen, sondern als Kapitalanlage. Damit sichern sie sich möglicherweise ihre Rente im Alter, aber bedrohen die Wohnsicherheit von Mieter*innen. Auch wenn sich potenzielle Käufer*innen dazu entscheiden sollten, niedrige Mieten zu verlangen, so sind diesem Ansinnen wirtschaftliche Grenzen gesetzt, da mit den Mieten die hohen Kaufpreise finanziert werden müssen. Mietervereine schlagen inzwischen Alarm, weil in den Umwandlungshäusern nach fünf bis sechs Jahren in der Regel nur noch ein kleiner Teil der ursprünglichen Mieter*innen wohnt. D.h. sowohl die Prozesse der Aufteilung, des Verkaufs als auch die Notwendigkeit, Mieten zur Finanzierung der Kaufpreise zu steigern, führen dazu, dass Wohnen unbezahlbar wird und dass sich die Zusammensetzung im Haus und im Stadtteil ändert.

Ein Problem der Umwandlungen besteht darin, dass damit die Möglichkeit des Mehrfachverkaufs gegeben ist. Der Gutachterausschuss für Immobilienwert der Stadt Frankfurt hat eine Untersuchung zum Anteil mehrfach veräußerter Eigentumswohnungen (Brandt 2020: 53 ff) unternommen. Auch wenn bei diesen Eigentumswohnungen nicht alle umgewandelte Mietwohnungen gewesen sind, sondern auch Neubauwohnungen umfassen, zeigt diese Auswertung jedoch die Gefahr, die in Mehrfachverkäufen besteht, da sie das Preisgefüge deutlich anheben. Demnach sind von 2006 bis 2017 rund 6,4 % der Wohneinheiten mehrfach veräußert worden. Die meisten davon zwei Mal und die Übrigen bis zu fünf Mal (vgl. Abb. 2).

Abb. 2: Wiederverkäufe von Eigentumswohnungen mit einer Haltedauer von rund einem Jahr



Quelle: Brandt 2020: 55

Diese Mehrfachverkäufe fanden vor allem in beliebten innerstädtischen Stadtteile statt, was darauf verweist, dass Verkäufer versuchen, das hohe Interesse zu Geld zu machen. Dabei konnten beträchtliche Kaufpreissteigerungen erzielt werden. Die Mehrzahl der Verkäufe erzielte eine Preissteigerung von 80–200 %. Damit wird aber die soziale Struktur von innerstädtischen Stadtteilen zugunsten besserverdienender Haushalte verschoben. Das bedeutet nichts anderes als Verdrängung.

Nicht viel anders verhält es sich in den Großstädten von NRW. Auch in diesen Städten trägt diese Entwicklung zu steigenden Mieten, dem Verlust bezahlbaren Wohnraums und einer Verdrängung der ursprünglichen Mieter*innen bei. So belegen die Grundstücksmarktberichte für die Städte Dortmund, Köln und Düsseldorf eine hohe Anzahl von Erstverkäufen aus Umwandlungen. Es lässt sich feststellen, dass in nordrhein-westfälischen Großstädte wie Köln, Dortmund und Düsseldorf die Umwandlungen – ähnlich wie in Berlin – auch eine deutliche Dynamik erfahren hat.

Im Zusammenhang mit erfolgten Umwandlungen ergeben sich Gefahren stark ansteigender Mieten, der Zunahme von Eigenbedarfskündigungen und der Veränderung der sozialen Zusammensetzung der Wohnbevölkerung. Insbesondere private Kleinanbieter*innen sprechen als Käufer*innen von umgewandelten Wohnungen im Vergleich zu anderen Vermietergruppen häufig Kündigungen aus. Zwar sind Mieter*innen im besten Fall noch für eine gesetzlich festgelegte Zeit vor einer Eigenbedarfskündigung geschützt, aber über längere Zeit setzt sich eine Neuzusammensetzung der Wohnquartiere durch. Für Mieter*innen bedeutet dies erhöhte Unsicherheiten in der Wohnsituation. Bezahlbarer Wohnraum geht dabei verloren.

Folgerung: Da städtische Eigentumswohnungen häufig als Kapitalanlage und weniger zur Selbstnutzung gekauft werden und weil die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen mit hohen Kaufpreisen und in der Folge mit einem deutlichen Anstieg der Mietpreise verbunden ist, ist es erforderlich, eine Umwandlungsverordnung zu beschließen, um die Verdrängung der Bevölkerung zu verhindern. Dies wäre ein Beitrag zum Schutz des sozialen Zusammenhalts und zur Entschleunigung des Mietpreisanstiegs. Eine solche Verordnung ergibt sich auch aus Überlegungen zur Sozialpflichtigkeit des Eigentums gemäß Art. 14 Abs. 1 Grundgesetz.

Verwendete Literatur

Ammann, Iris et al. (2020): Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2020. BBSR Sonderveröffentlichung. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung: Bonn.

Brandt, Andrea (2020): 35 Jahre Immobilienmarkt Frankfurt am Main. Fakten und Entwicklungen von 1984 bis 2018 (unter Mitarbeit von K. Leber-Quint), herausgegeben von Gutachterausschuss für Grundstückswerte für den Bereich der Stadt Frankfurt. Frankfurt am Main.

Claßen, Gudrun (2020): Kommunale Wohnungsbestände in Deutschland. Ergebnisse der BBSR-Kommunalbefragung 2018. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung: Bonn.

Deutscher Bundestag (2019): Antwort der Bundesregierung auf die Anfrage zur Umwandlung von Mietwohnungen in Wohnungseigentum. Bundestagsdrucksache 19/10044. Berlin

Franke, Jonathan et al. (2021a): Privatwirtschaftliche Unternehmen und ihre Wohnungsbestände in Deutschland. Hrsg. vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung: Bonn.

Franke, Jonathan (2021b): Zunahme des Verkaufsvolumens von Mietwohnungsbeständen im Jahr 2020. In: BBSR-Analysen Kompakt Nr. 7, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung: Bonn.

Hentschel, Armin/Tietzsch, Rainer (2020): Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen. Bedeutung, Folgen und Eingrifsmöglichkeiten. Gutachten im Auftrag der Bundestagsfraktion B90/Die Grünen. Berlin

Hentze, Tobias/Voigtländer, Michael (2017): Reformoptionen für die Grunderwerbssteuer. In: IW Policy Paper No. 17, Institut der deutschen Wirtschaft: Köln

Hessisches Statistisches Landesamt (2021): Statistische Berichte des Bereiches Baugewerbe - Bautätigkeit – Wohnungsbestand. https://statistik.hessen.de/press/pressarchiv/bauen-und-wohnen-hessen (Zugriff 13.06.2021)

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen 2019: Schutz vor spekulativem Leerstand. Wiesbaden

Jahberg, Heike (2021): Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnung wird erschwert. In: Online-Ausgabe des Tagesspiegel vom 5.05.2021

NRW (2020): Wohnungsmarktbericht NRW 2020. Berichtszeitraum 2018/2019 NRW Bank Düsseldorf