

Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen

Bedeutung, Folgen und Eingriffsmöglichkeiten

06.12.2020

Gutachten im Auftrag der Bundestagsfraktion B90/Die Grünen

Bearbeiter: Dr. Armin Hentschel, Dr. Rainer Tietzsch

Inhalt

Kurzfassung.....	4
I Eigentumsumwandlung – Bedeutung und Größenordnung.....	9
I.1 Die Dynamik des Umwandlungsgeschehens.....	9
I.1.1 Die Dynamik in Ost- und Westdeutschland im Vergleich.....	10
I.1.2 <i>Exkurs: Den deutschen Wohnungsmarkt gibt es nicht!</i>	11
I.1.3 Die Entwicklung nach 2011 – Berlin und Stuttgart im Vergleich.....	16
I.1.4 Städte mit Erhaltungssatzungen und Umwandlungsdynamik.....	19
I.2 Selbstnutzung oder Vermietung.....	21
I.3 Aufteilung ohne Verkauf.....	24
Beispiel 1 – Aufteilung auf Vorrat und Verkauf von leeren Wohnungen.....	24
Beispiel 2 – Aufteilung als Reaktion auf den Mietendeckel.....	25
I.4 <i>Exkurs: Der Stellenwert von Wohneigentumsbildung für Alterssicherung und Vermögensbildung – die politische Debatte</i>	26
II. Folgen der Umwandlung.....	29
II.1 Die Preisentwicklung.....	30
II.2 <i>Exkurs: Das Verhältnis Miete und Einkommen</i>	33
II.3 Die Konsequenzen von Umwandlung für Eigentumskonzentration, Käufer und Mieter.....	35
Beispiel 3 – Aufteilung als Risiko für den Käufer.....	37
Beispiel 4 – Aufteilung im Interesse der Aufteiler.....	37
III. Rechtlicher Rahmen und Änderungsbedarf.....	38
III.1 Allgemeine Regelungsdefizite.....	40
3.1.1 Mangelnde Transparenz im Grundbuch.....	40
III.1.2 Bodenwerte, Kaufpreise, Mietpreise.....	40
III.2 Folgen der grundbuchlichen Umwandlung von Folgen des Verkaufs unterscheiden.....	42
III.2.1 Wohnungseigentumsrecht.....	43
III.2.2 Städtebaurechtliche Regelungen.....	44
III.2.3 Mietrecht.....	46
III.3 Rechtliche Einwirkung vor einer eingeleiteten Umwandlung: gemeindliches Vorkaufsrecht, §§ 24, 25 BauGB.....	46
III.4 Regulierung der grundbuchlichen Umwandlung.....	49
III.4.1 § 172 BauGB – soziale Erhaltungssatzung, Umwandlungsschutz.....	50

.III.4.2 § 250 BauGB (im Gesetzgebungsverfahren).....	55
III.4.3 Wohnungseigentumsgesetz (Alternativvorschlag).....	60
III.5 Regulierung von Verkaufsvorgängen.....	61
III.5.1 Genehmigungsvorbehalt für Verkäufe nach § 172 BauGB.....	61
III.5.2 Genehmigungsvorbehalt für Verkäufe nach § 250 BauGB.....	62
III.5.3 Genehmigungsvorbehalt für Verkäufe durch Wohneigentumsrecht.....	62
III.6 Schutz der Einzeleigentümerinnen und Einzeleigentümer.....	62
III.7 Schutz der Mieterinnen und Mieter.....	63
III.7.1 Schutz der Mieter bei der grundbuchlichen Umwandlung.....	64
III.7.2 Vorkaufsrecht des Mieters beim Verkauf der Wohnung.....	64
III.7.3 Kündigungsschutz für Mieter.....	67
III.7.3.1 Kündigungsschutz gegenüber Eigenbedarfskündigung.....	67
III.7.3.2 Kündigungsschutz nach Umwandlung.....	70
III.7.3.3 Vorgetäuschter Eigenbedarf.....	72

Kurzfassung

Auftrag

In der Studie wird das Geschäftsmodell der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen untersucht. Seine Bedeutung, seine Auswirkungen auf die Anbieter- und Preisstruktur des Wohnungsangebots und die daraus resultierenden Folgen für die Immobilienmärkte ausgewählter deutscher Städte werden im Überblick dargestellt. Anhand der verfügbaren Daten und mit Fallbeispielen wird gezeigt, welche Rolle das Umwandlungskonzept bei den unterschiedlichen Akteuren auf der Anbieterseite spielt. Im dritten Abschnitt werden die vorhandenen Rechtsinstrumente zur Steuerung des Umwandlungsgeschehens darauf überprüft, ob sie Verdrängung und untragbare Mietbelastungen verhindern oder eindämmen können. Dazu werden Änderungsvorschläge formuliert.

Der Gutachtenauftrag bezieht sich auf die Umwandlungspraxis, die dort eingreifenden rechtlichen Regelungen und nennt explizit Vorschriften des Baugesetzbuches. Für die Umwandlungspraxis und ihre Auswirkungen ist aber die Kenntnis der zivilrechtlichen Regelungen unerlässlich, die im Falle einer Umwandlung auf der Ebene der individuellen Vertragsverhältnisse wirken. Diese Regelungsbereiche müssen einerseits klar getrennt werden; so gibt es baurechtlich die Umwandlungsschutzverordnung und zivilrechtlich die Verordnung über eine Kündigungssperrfrist im Umwandlungsfall. Andererseits müssen diese Regelungsbereiche in ihrem Zusammenwirken gewürdigt werden.¹

I Bedeutung, Umfang und Dynamik des Umwandlungsgeschehens

Die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen wird in der politischen Diskussion vor allem als Beitrag zu einer Erhöhung der Quote des selbstgenutzten Wohneigentums in Städten betrachtet. Der größte Teil der Umwandlung führt jedoch auch dort zur Aufteilung und Eigentumsübertragung an Privatpersonen bzw. Unternehmen, die diese Wohnungen vermieten. In den untersuchten Fallstädten Stuttgart, München, Köln, Mannheim, Magdeburg, Leipzig, Dortmund und Berlin werden deutlich mehr als die Hälfte der aufgeteilten Wohnungen vermietet. Die Quote der vermieten WEG-Wohnungen reicht von rund 51 Prozent (Stuttgart) bis 81 Prozent (Leipzig).

Obwohl die rechtliche Grundlage für die Umwandlung seit 1951 existiert, wird die Dynamik des Umwandlungsgeschehens durch wechselnde fiskal-, wirtschafts- und wohnungspolitische Weichenstellungen im Zeitablauf bestimmt. Die ost- und westdeutschen Fallstädte der Studie verdeutlichen die unterschiedlichen ‚politischen Karrieren‘ des Wohneigentumsgesetzes und des Umwandlungsgeschehens. Es ergibt sich folgendes Gesamtbild: In allen Fallstädten nimmt der Anteil der WEG-Wohnungen am gesamten Wohnungsbestand seit Ende der 1980er Jahre deutlich zu. Die Gründe dafür sind unterschiedlich. Dortmund liegt in einer strukturschwachen altindustriellen Region. Hier beginnt unter dem Druck der Haushaltskonsolidierungspolitik der Verkauf von ehemaligen Werks- und kommunalen Wohnungen an neue Investoren. In Köln, einer wachsenden Stadt vollzieht sich die Umwandlung schwerpunktmäßig im privaten Sektor. In Magdeburg und

¹ Wir danken Christoph Trautvetter für wichtige Anregungen und Materialien und für konstruktive Kritik.

Leipzig spielen die Privatisierungsaufgaben zur Altschuldenhilfe eine Schlüsselrolle beim Umwandlungsgeschehen. Zwischen 1995 und 2011 nimmt der Anteil der WEG-Wohnungen zu Lasten der kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungen stark zu. Erst mit zeitlicher Verzögerung nach 2011 führen der Bevölkerungsanstieg und die Wohnraumknappheit mit steigenden Mietpreisen auch dort zu einem günstigen Geschäftsklima für die Umwandlung. Die Niedrigzinspolitik der EZB leistet ebenfalls einen Beitrag dazu, dass die Umwandlung wieder Fahrt aufnimmt. Der zuletzt genannte Faktor wirkt in Gesamtdeutschland.

Wirkung städtebaurechtlicher Eingriffe

In den 21 Erhaltungsgebieten von Berlin hat die Umwandlungsverordnung nach Einschätzung des ifl-Monitoring eine dämpfende Wirkung gehabt. In der Gesamtbetrachtung für Berlin ist der Effekt allerdings nicht besonders stark und uneinheitlich. Trotz Umwandlungsverordnung fand nach wie vor der größte Teil der Umwandlungen in den Erhaltungsgebieten statt und die Umwandlungszahlen in der Stadt lagen 2015 bis 2018 deutlich über den Vorjahren. Einiges deutet darauf hin, dass sich das Umwandlungsgeschehen in benachbarte und andere Gebiete verlagert.

II Folgen der Umwandlung

Aufteilung und Verkauf

Ein wachsender Anteil der Akteure im Umwandlungsgeschehen verfolgt nicht das Ziel langfristig Bestandhalter und Wohnungsverwalter zu sein, sondern plant von Anfang an einen renditemaximierenden Ausstieg. Dazu gehört u.a. die Aufteilung auf Vorrat. Oft werden zunächst leergewordene Eigentumswohnungen verkauft, weil diese einen höheren Preis erzielen. Vieles deutet auf die wachsende Bedeutung der ‚Umwandlung auf Vorrat‘ hin. Die Geschäftsberichte großer Investoren am Berliner Immobilienmarkt lassen den Schluss zu, dass es sich bei der ‚Umwandlung auf Vorrat‘ auch um eine Reaktion auf den Berliner Mietendeckel handelt. Das Abwarten bis zum Ende der steuerlichen Sperrfrist für die Veräußerung spielt ebenfalls eine Rolle.

Kaufpreise und Mietpreise

In den letzten Jahren sind in den großen Metropolen aber auch in vielen kleineren Städten in Deutschland die Kaufpreise für Immobilien sehr viel schneller gestiegen als die Mieten. Die Zahlen deuten darauf hin, dass sich die Erwartungen vieler Investoren und reale Mieten unterschiedlich entwickeln. Hinter diesen Erwartungen steht die Hoffnung auf enorme Wertsteigerungspotenziale von Gebrauchtimmobilien. Die Investorenerwartungen liefern damit eine Vorschau auf den künftigen wirtschaftlichen und politischen Druck, mit dem die Politik und die Bürger*innen an den städtischen Wohnungsmärkten konfrontiert werden. Einkommen und Wohnkaufkraft müssten deutlich stärker als zurzeit steigen, damit die Hoffnungen von Investoren aufgehen. Sie betrachten den deutschen Wohnungsbestand als ‚Sparbüchse‘, ohne selbst zum Neubau, zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur realen Wertschöpfung beizutragen. Vieles deutet darauf hin, dass mit dem ökonomischen Druck vor allem auch der politische Druck steigt, keinerlei mietpreisbegrenzende Vorschriften zuzulassen.

Vorkauf - Theorie und Praxis

Das Vorkaufsrecht führt für die Mieter*innen nach der Umwandlung in eine Zwickmühle: Auf der einen Seite haben sie die Möglichkeit ihre Wohnung zu kaufen; aufgrund der jüngeren Preisentwicklung zu stark überhöhten Preisen. Auf der anderen Seite laufen sie Gefahr von einem eventuellen Käufer ihrer genutzten Wohnung gekündigt zu werden. In den etwa 18.000 seit 2015 in den Berliner Milieuschutzgebieten umgewandelten Wohnungen haben bisher nur 54 Mieter*innen von ihrem Vorkaufsrecht Gebrauch gemacht.

Umzügler aus Wohnungen von privaten Kleinanbietern werden nach dem Ergebnis anderer Studien im Vergleich zu allen anderen Vermietergruppen überdurchschnittlich oft verdrängt. Kündigung ist hier viel häufiger der Grund für die Verdrängung (27,9 Prozent im Vergleich zu 5,6 Prozent bei den privatwirtschaftlichen Unternehmen, 6,2 Prozent bei den LWU und 11,1 Prozent bei den Genossenschaften).

III Rechtlicher Rahmen und Änderungsbedarf

1. Die Bodenpreise in den Ballungsgebieten steigen seit Jahren ungebremst. Der Erwerb von Grundstücken durch gemeinwohlorientierte Entwickler von Wohnraum, der für breite Schichten der Bevölkerung bezahlbar ist, wird dadurch fast unmöglich. Die Umwandlung von Grundstückseigentum in Wohnungseigentum trägt zu einer ständig stark steigenden Preisspirale bei. Es gibt keine funktionierende Regulierung der Bodenpreise. Akteure, die an einer mäßigen, dem Allgemeinwohl verpflichteten Bewirtschaftung interessiert sind, wie Genossenschaften, Stiftungen, kirchliche Träger, können für Grundstücke häufig nicht einmal mehr mitbieten, weil mit diesen Einstandspreisen eine moderate Bewirtschaftung nicht mehr möglich ist.

➤ **Das Städtebaurecht muss die Bodenpreisentwicklung und die Verwertungsparameter ausdrücklich benennen und effektive Steuerungsmöglichkeiten schaffen.**

2. Der Spekulationsdruck in Ballungsgebieten, die Umwandlung in Wohnungseigentum und die Freigabe von Finanztransaktionen haben dazu geführt, dass anstelle ortsansässiger Kleinvermieter häufig Wohnungsunternehmen, internationale Gesellschaften, Pensionsfonds als Eigentümer / Vermieter auftreten. Bei diesen Eigentümern ist ein Interesse an nachhaltiger, sozial verträglicher Entwicklung der Städte häufig nicht gegeben. Städtebaulich hat dies zur Folge, dass die ansässige Gebietsbevölkerung auch aus sozialen Erhaltungsgebieten, erst recht aus Gebieten, in denen ein Satzungsschutz nicht besteht, zu großen Teilen verschwindet. Andere Faktoren wie die schlechte Steuerung von Modernisierungsmaßnahmen wirken in die gleiche Richtung.

3. Bei Eigentumswohnungen, die nicht von vornherein für die Selbstnutzung neu geschaffen oder aus leerstehenden Mehrfamilienhäusern entwickelt worden sind, stellt sich die Frage, wie die Sozialbindung des Eigentums gesichert werden kann: Der Gebrauch des Eigentums soll gemäß Art. 14 Abs. 2 GG zugleich dem Wohl der Allgemeinheit dienen. Sind andere Menschen auf die Nutzung dieses Eigentums angewiesen, dann ist diese Gemeinwohlbindung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts besonders intensiv. Aufgabe des Gesetzgebers ist es, sie durchzusetzen.

4. Diese Anforderung gilt für Grundstückseigentum in gleicher Weise wie für Wohnungseigentum. Es zeigt sich aber, dass einige Regelungsdefizite sich durch den Vorgang der Umwandlung, also die grundbuchliche Aufteilung von Grundstückseigentum in Eigentumswohnungen, verstärken.

5. Die frühzeitige Ausübung eines Vorkaufsrechts der Gemeinde (§§ 24, 25 BauGB) – in sozialen Erhaltungsgebieten, aber auch in anderen städtebaulichen Entwicklungszusammenhängen – kann zu einem Ausschluss der Umwandlung führen. Die Voraussetzungen dafür sind sehr hoch, die Frist von zwei Monaten ist sehr kurz, in aller Regel sind die bereits spekulativ gesteigerten Kaufpreise zu zahlen. Ein Vorkauf ist ausgeschlossen, wenn bereits eine Umwandlung in Wohnungseigentum erfolgt ist.

- **Die Frist für die Ausübung des Vorkaufsrechts muss verlängert und das Vorkaufsrecht auf Wohnungseigentum erweitert werden. Eine effektive Begrenzung der Kaufpreise ist notwendig.**

6. Eine Steuerung von grundbuchlichen Umwandlungen ist bislang nur durch Städtebaurecht vorgesehen, und zwar ausschließlich für soziale Erhaltungsgebiete, § 172 Abs. 1 Sätze 4-6 BauGB durch einen Genehmigungsvorbehalt. Eine Steuerung ist ausgeschlossen, wenn der Eigentümer schon erste Schritte zur Umwandlung (Antrag auf Abgeschlossenheitsbescheinigung) eingeleitet hat. Ein präventives Verbot der Wohnungsveräußerung sieht das Gesetz selbst nicht vor, es muss jeweils durch Bescheid geschaffen werden.

Die in § 172 Abs. 4 Ziffer 6 BauGB vorgesehene Ausnahme, dass die Genehmigung zu erteilen ist, wenn sich der Eigentümer verpflichtet, sieben Jahre nur an Mieter zu verkaufen, führt nicht dazu, dass ein relevanter Teil der Mieter Wohnungen erwirbt und im Gebiet bleibt. Im Gegenteil wird diese Möglichkeit sehr häufig genutzt, zu einem Austausch der ansässigen Bewohner gegen zahlungskräftigere zu kommen.

Ein Genehmigungsvorbehalt für die Umwandlung für Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt (für § 250 BauGB vorgesehen) ist sinnvoll, für soziale Erhaltungsgebiete würde durch diese Regelung aber eine Verschlechterung eintreten. Die für § 250 BauGB vorgesehene Ausnahme, wonach die Genehmigung zu erteilen ist, wenn zwei Drittel der Wohnungen an Mieter verkauft werden „sollen“, ist noch schwieriger zu kontrollieren, und es werden die aus der Anwendung des 172 BauGB bekannten Umgehungsstrategien dort erst recht zur Anwendung kommen.

- **Die Ausnahmen in § 172 Abs 4 Ziffer 6 BauGB und in § 250 Abs. 3 Nr. 3 BauGB n.F. müssen abgeschafft werden. Es muss sichergestellt werden, dass durch die Einführung des § 250 BauGB der Schutz in den sozialen Erhaltungsgebieten nicht verschlechtert wird.**

7. Bereits die grundbuchliche Umwandlung in Wohnungseigentum schließt für alle nachfolgend Mietenden den erweiterten Kündigungsschutz (Kündigungssperrfrist, § 577 a BGB) aus – ohne dass die Mietenden vor der Anmietung davon in Kenntnis gesetzt werden müssen.

- **Es sollte gesetzlich angeordnet werden, dass Neumieter vor Anmietung darauf hinzuweisen sind, dass sie eine Eigentumswohnung mieten, und dass Bestandsmieter über die vorgenommene Eigentumsumwandlung zeitnah informiert werden müssen.**

8. Für Mietende, deren Wohnung als Eigentumswohnung verkauft wird, sieht § 577 BGB ein Vorkaufsrecht vor. Da dieses am ausgehandelten hohen Kaufpreis ansetzt, ist die Ausübung wiederum nur Haushalten mit gehobenem Einkommen oder Vermögen möglich. Diese rechtliche Regelung ist weitgehend wirkungslos, nur 5 Prozent der umgewandelten Eigentumswohnungen werden von Mietenden gekauft.

- **Eine effektive Preislimitierung ist erforderlich, wenn Mietende überhaupt in relevantem Umfang die Kaufmöglichkeit haben sollen.**

9. Mietende, die ihre in Wohnungseigentum umgewandelte Wohnung nicht kaufen können, sehen sich einem wesentlich verstärkten Kündigungsrisiko ausgesetzt. Die Möglichkeit der Eigenbedarfskündigung (§ 573 BGB) ist von der Rechtsprechung stark ausgeweitet worden, Eigenbedarfskündigungen werden auch häufig als Druckmittel gegenüber Mietenden eingesetzt, die sich gegen Mieterhöhungen oder Modernisierungen wehren oder Instandsetzungen einfordern.

- **Unmissverständliche und strenge Begrenzungen des Kündigungsrechts wegen Eigenbedarfs in § 573 BGB sind erforderlich, um die Verdrängung der Mieter*innen zu begrenzen. Insbesondere sollte die Eigenbedarfskündigung strikt auf Wohnzwecke beschränkt und nur für einen eng begrenzten Familienkreis zugelassen werden.**

10. Eine mögliche Sperrfrist nach § 172 BauGB, nur an Mieter zu verkaufen, beginnt bereits mit der Umwandlung zu laufen. Jedenfalls nach Ablauf von sieben Jahren kann also der Umwandler an beliebige Personen oder Gesellschaften verkaufen, und zwar durchaus zu einem spekulativen Preis.

- **Es sollte angeordnet werden, dass die Kündigungssperrfrist erst mit dem ersten Verkauf an eine natürliche Person zu laufen beginnt, weil andere Erwerber ohnehin keinen Eigenbedarf geltend machen könnten.**

11. Oft wird Eigenbedarf vorgetäuscht, den der Mieter nach seinem Auszug nicht mehr überprüfen kann.

- **Wie in § 6 Abs. 1 WiStG bereits für missbräuchliches Herausmodernisieren geschehen, könnte in einem zweiten Absatz die Vortäuschung von Eigenbedarf als Verstoß im Bereich des Wirtschaftsrechts aufgenommen werden. Damit wäre ein Bußgeld bis 100.000 € angedroht, und es könnten erzielte Vorteile über §§ 8 ff. WiStG abgeschöpft werden.**

12. Grundprobleme der mangelnden Transparenz im deutschen Grundstückswesen verschärfen sich bereits durch eine bloße Umwandlung: Für die einzelne Wohnung ist nun nur noch das Wohnungsgrundbuch maßgeblich – ob diese Wohnung denselben Eigentümern gehört wie alle anderen Wohnungen der Anlage, kann bestenfalls durch Einsichtnahme in die alte Stammakte ermittelt werden. Wer als wirtschaftlich Berechtigter real diese Wohnungen hält, ist häufig nicht festzustellen.

- **Hier sollte entsprechend den skandinavischen Vorbildern Transparenz und leichte Zugänglichkeit aller wichtigen Daten geschaffen werden.**

I Eigentumsumwandlung – Bedeutung und Größenordnung

Die Bedeutung des Umwandlungsgeschehens, seine Auswirkungen auf das Mieter-Vermieter-Verhältnis, seine Folgen für die sozialräumliche Stadtentwicklung und das regional- und gesamtwirtschaftliche Geschehen sowie die rechtlichen Eingriffsmöglichkeiten zur Steuerung und zum Schutz der Nutzer umgewandelter Wohnungen sind Gegenstand des Gutachtens. Ohne in die rechtlichen Details (dazu Teil III) zu gehen, ist vorab ein Blick auf die verschiedenen Stufen des *Umwandlungsprozesses* notwendig.

Werden die Wohnungen eines Mietshauses in separierte Einheiten aufgeteilt, um sie als Einzelwohnungen verkaufen zu können, spricht man landläufig von Umwandlung. Der Umwandlungsprozess erfolgt in mehreren Schritten und rechtlich geregelten Stufen: Über eine Abgeschlossenheitsbescheinigung, die die Bauaufsichtsbehörde erteilt, muss zunächst nachgewiesen werden, dass die einzelnen Wohneinheiten des Gebäudes über einen separaten Eingang verfügen und hinreichend von den anderen Einheiten abgegrenzt sind.² Die notariell beurkundete Teilungserklärung wird dann an das Grundbuchamt weitergeleitet und weist die Fläche und Lage der einzelnen Wohnungen im Gebäude (Sondereigentum) mit den dazugehörigen Anteilen an Gemeinschaftsflächen (z.B. Treppen, Gartenfläche, etc.) und die jeweiligen Eigentümer aus. Der Teilverkauf der aufgeteilten Wohnungen ist zum Zeitpunkt der Teilungserklärung nicht zwingend, so dass der Eigentümer des Gebäudes weiterhin als alleiniger Eigentümer der aufgeteilten Wohnungen firmieren kann. Oft kommt es erst mit Zeitverzug zu sukzessiven Einzelverkäufen an die späteren Mitglieder einer Wohneigentümergeinschaft (WEG), die die aufgeteilten Wohnungen zum Zweck der Selbstnutzung oder zur Vermietung erwerben. Weil man Häuser für mehr als ein oder zwei Haushalte vorwiegend in größeren Städten findet, sind städtische Regionen die Hauptstandorte des Umwandlungsgeschehens.

I.1 Die Dynamik des Umwandlungsgeschehens

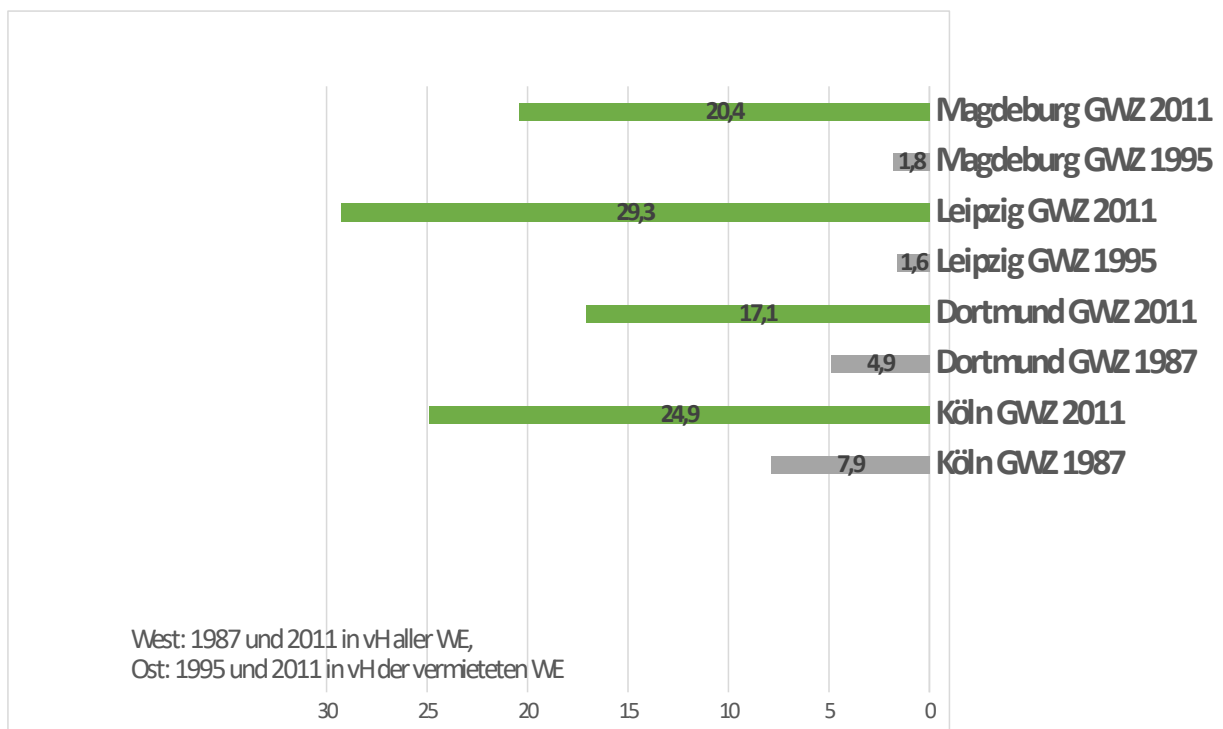
Die rechtliche Grundlage für die Bildung von Wohneigentum in Mehrfamilienhäusern existiert seit 1951. Eigentumswohnungen lassen sich deshalb nach ihrer Entstehung in zwei Kategorien aufteilen. Sie sind entweder nach 1951 schon als Eigentumswohnung errichtet oder danach aus einer Bestandsimmobilie durch Umwandlung entstanden. Bei der amtlichen Gebäude- und Wohnungszählung (GWZ) in Westdeutschland, die im Jahr 1987 stattfand, lag der Anteil der Wohnungen von Eigentümergeinschaften in den großen Städten noch deutlich niedriger als in der folgenden Zählung 2011. Die Zahlen sind aufgrund der veränderten Zählweise nicht mit den Ergebnissen der gesamtdeutschen Zählung im Jahr 2011 vergleichbar. In Ostdeutschland wurde die Zählung nach der Wiedervereinigung 1995 durchgeführt und lässt sich trotz einer differenzierteren Erfassung der Eigentümer mit den Daten für 2011 vergleichen. Bei der 2011 durchgeführten ersten gesamtdeutschen Gebäude- und Wohnungszählung ergab sich eine Gesamtzahl von 8.956.434 Wohnungen. Das sind 22,1 Prozent aller deutschen Wohnungen und 31,7 Prozent der Wohnungen in Zwei- und Mehrfamilienhäusern.

² Diese Abgrenzung entspricht der Definition eines Haushalts in der amtlichen Statistik. Als Wohnung wird definiert, was die getrennte Führung eines eigenen Haushaltes ermöglicht

1.1.1 Die Dynamik in Ost- und Westdeutschland im Vergleich

Üblicherweise werden bei der Diskussion des Umwandlungsgeschehens die Städte mit überdurchschnittlichem Bevölkerungswachstum – die sogenannten A-Städte – in den Vordergrund gestellt (München, Berlin, Hamburg, Stuttgart, Frankfurt am Main, Düsseldorf, Köln). Unsere Betrachtung, die weiter unten vertieft wird, nimmt das komplexere Geschehen in den Blick und spart die ostdeutschen Städte ebenso wenig aus wie die Städte in den stagnierenden bzw. schrumpfenden Regionen. Das hat methodische und politische Gründe (dazu Exkurs: ‚Den deutschen Wohnungsmarkt gibt es nicht‘). Vorab sei dazu so viel gesagt: Wachstum und Stagnation sind selbst bei einer rein innerdeutschen Betrachtung komplementäre Prozesse³. Was die eine Region verliert, gewinnt die andere. Noch mehr gilt das für die grenzüberschreitende Betrachtung des deutschen Wohnungsmarkts, der seine besondere Dynamik seit 2010 vor allem durch die Grenzöffnung innerhalb der EU und die Zuwanderung aus den osteuropäischen EU-Staaten gewonnen hat. Tabelle 1 zeigt anhand einer Auswahl von zwei west- und zwei ostdeutschen Städten, wie stark der Anteil der WEG-Wohnungen zwischen den Zeitpunkten des Zensus angestiegen ist.

Abbildung 1: Zunahme des Anteils der Wohnungen von Wohneigentümergeinschaften



Quelle: Bundesamt für Statistik, Ergebnisse der Gebäude und Wohnungszählung (GWZ) 1987, 1995 und 2011

Die in allen vier betrachteten Städten zunehmende Umwandlung in Wohneigentum ging einher mit einer unterschiedlichen Veränderung der Anbieterstruktur. Dabei war die Ausgangssituation in Westdeutschland eine andere als in Ostdeutschland. Das zeigt sich auch an den unterschiedlichen Kategorien, mit denen die Eigentümerstruktur bei den ersten Zählungen in Ostdeutschland erfasst wurde. Dennoch gibt es Ähnlichkeiten. Zwischen 1987, dem Zeitpunkt der vorletzten

³ Komplementäre Prozesse sind Entwicklungen, die auf den ersten Blick als Gegensätze erscheinen, innerlich jedoch miteinander verbunden sind und deshalb in der Analyse zusammengehören

Wohnraumzählung in Westdeutschland und 2011, der letzten Zählung, liegen 14 Jahre, in denen die Privatisierung weit fortgeschritten ist. In Ostdeutschland – zwischen 1995 und 2011 – ist die anteilige Zunahme der WEG-Wohnungen infolge der Privatisierungsaufgaben deutlich ausgeprägter als in den Weststädten. Der ehemals genossenschaftliche und kommunale Sektor verliert seine Anteile zugunsten der Wohneigentümergeinschaften.

1.1.2 Exkurs: Den deutschen Wohnungsmarkt gibt es nicht!

In der derzeitigen wohnungspolitischen Diskussion herrschen Momentaufnahmen und Analysen vor, die sich auf bestimmte Orte und Regionen konzentrieren. Meistens richtet sich das Hauptaugenmerk auf die AAA Wachstumsstädte mit ihren steigenden Kaufpreisen, Mieten- und Mangellagen. Andere Stimmen stellen in der Diskussion die ländlich geprägten Regionen, Mittel und Kleinstädte mit sinkenden Bevölkerungszahlen in den Mittelpunkt; hier herrschen andere Probleme vor. Keiner dieser verschiedenen Blickwinkel lässt sich als falsch oder richtig qualifizieren. Das Problem besteht darin, dass die Teile für das Ganze erklärt werden. Ausgehend von einer isolierten Sicht – in denen eine unterschiedlich betroffene politische Klientel lebt – werden generalisierende Problembeschreibungen und Handlungsvorschläge gemacht, die von gegensätzlichen Beobachtungen und Orten aus entwickelt wurden. Wohnungsmärkte sind jedoch immer lokalisierte Teilmärkte, die unterschiedliche und manchmal gegensätzliche Entwicklungen aufweisen mögen. In der Analyse und in der Politik müssen sie zusammengesehen werden, weil sie zusammengehören. Es handelt sich um komplementäre Entwicklungen: Was einige Regionen gewinnen, verlieren die anderen. Die Abwanderung aus den ostdeutschen Regionen nach dem Fall der Mauer und der starke Anstieg der Nachfrage auf westdeutschen städtischen Wohnungsmärkten – wie etwa in Stuttgart – hängen eng miteinander zusammen. Das gilt auch für Immobilienmarktanalysen, die sich mit der nationalen Wohnungsmarktentwicklung Deutschlands befassen. Die Veränderungen auf städtischen Immobilienmärkten in Deutschland sind Teil von grenzüberschreitenden Entwicklungen in Europa. Ohne die im Zuge der Erweiterung des Schengen-Raums nach Osteuropa erfolgte Ost-West-Migration in der EU sind Entwicklungen in deutschen Ballungsräumen nicht erklärbar.

Die politische Diskussion über das Umwandlungsgeschehen in Deutschland muss auch in den Kontext dieser komplementären Prozesse gestellt werden. Die Frage ist, was es für die Politik heißen soll, diesen Kontext zu berücksichtigen. Selbstverständlich kann der OB einer deutschen Großstadt, die unter enormem Druck des vagabundierenden Anlagevermögens aus aller Welt steht, nicht den Zufluss dänischen, chinesischen oder US-amerikanischen Kapitals auf den örtlichen Immobilienmarkt verbieten.⁴ Die Stadt muss die Steuerungs- und Regelungsmöglichkeiten des Städtebaurechts zum Schutz der kaufkraftschwächeren Ortsbevölkerung durch Milieuschutzsatzungen oder die Wahrnehmung von Vorkaufsrechten nutzen; auch wenn diese Instrumente einen begrenzten Wirkungsgrad haben mögen. Gleichzeitig können und müssen sie nach unserer Auffassung ihren Handlungsdruck nutzen, um ihre Landes- und Bundesvertreter auf den Erlass der notwendig flankierenden Schutzregelungen aufmerksam zu machen. Schließlich aber sollten sie – auch wenn es nicht in ihrem Kompetenzbereich als Gesetzgeber liegt – ihre politische Interessenvertretung auf den überörtlichen Ebenen des Bundes und der EU auf die politische Quelle ihrer örtlich vorhandenen

⁴ Der Umfang und die Herkunft der nach Deutschland geflossenen Kapitalströme ließen sich nur teilweise und im Rahmen einer aufwändigen Analyse quantifizieren.

Probleme hinweisen. Die Liberalisierung des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs⁵ muss nicht alle Wirtschaftssektoren und Teilbereiche gleichermaßen betreffen. Direktinvestitionen, die zum Aufbau von Unternehmen führen und mit ausländischem Kapital ermöglicht werden, können und müssen anders behandelt werden als der Kauf des nicht vermehrbaren Grundstücksvermögens.⁶ In den Herkunftsländern, aus denen dieses Kapital kommt, herrschen in der Gegenrichtung in vielen Fällen massive Beschränkungen für solche Einkäufe. In Dänemark zum Beispiel, einem EU-Land, dessen Pensionsfonds heute die Käufe und Verwertung deutscher Immobilien mitfinanzieren, gab es lange Zeit sehr restriktive Regelungen für Wohnungs- und Grundstückskäufe durch Nicht-Dänen. Das Land hatte seinen Beitritt in die EU mit Sonderregelungen für diese Schutzmaßnahmen vertraglich abgesichert. Mit anderen Worten: Was abstrakt mit Globalisierung oder Finanzialisierung überschrieben wird, ist kein Naturgesetz, an dem man nichts ändern kann. Die Eigentumstitel auf deutsches Immobilienvermögen und die aus ihnen fließenden Gewinne, können grenzüberschreitend inner- und außerhalb des Binnenmarkts gehandelt werden.⁷ Die Wohnungen aber müssen am Ort, wo sie gebaut wurden bezahlbar bleiben. Die Liberalisierung des grenzüberschreitenden Handels mit Immobilienwerten kann, wenn dazu der politische Wille besteht, für den Immobilienbereich eingeschränkt werden. Wohnimmobilien sind keine Autos. Sie sind besondere ortsgebunden zu nutzende Güter, die auf nicht vermehrbarem Boden stehen. Sich darum zu kümmern ist angesichts der Versorgungsprobleme der einkommensschwächsten Haushalte und der stärker polarisierten Wohnkostenbelastung ein Gebot der kommunalen Daseinsfürsorge.

In den beiden nordrheinwestfälischen Städten Dortmund und Köln haben wir mit Dortmund einen über mehrere Jahrzehnte stagnierenden städtischen Wohnungsmarkt im Ruhrgebiet, einer altindustriellen Region vor uns; im Falle Kölns handelt es sich um eine boomende Stadt, Sitz der Versicherungswirtschaft und industrie- bzw. unterhaltungsbezogener Dienstleistungsunternehmen. In Dortmund wurde – wie in einigen anderen Ruhrgebietsstädten - zwischen 2000 und 2005 durch den Verkauf großer Bestände ehemaliger Werkswohnungen an Finanzinvestoren (Viterra, EON, Deutsche Annington) der Startschuss für Verkäufe an institutionelle Investoren gelegt. Ab 2010 gibt es in Dortmund wie in fast allen Wachstumsstädten ein hauptsächlich durch Außenwanderung gespeistes Bevölkerungswachstum, das für die Einkäufe institutioneller Investoren und Umwandlung ein günstigeres Marktklima schafft. In Köln haben wir einen deutlich angespannteren Wohnungsmarkt vor uns. Zwischen 1990 und 2013 ist die Einwohnerzahl der Stadt um 8,5 Prozent gewachsen. Köln hat damit unter den untersuchten Fallstädten nach München den höchsten nachwendezeitlichen Bevölkerungsgewinn zu verzeichnen. Zum Bevölkerungszuwachs tragen in Köln neben der Auslandszuwanderung auch eine fast gleich große Zuwanderung aus den strukturschwachen altindustriellen Regionen von NRW bei. Auch in Köln wächst vor allem der Anteil der WEG-Wohnungen und der privatwirtschaftlichen Wohnungsunternehmen. Auffällig ist der Rückgang der Wohnungen, die von Privatpersonen gehalten werden. Der ehemals oder noch gemeinwirtschaftliche Wohnungsbestand (Genossenschaften) verzeichnet nicht den Anteilsrückgang

5 Vertrag zur Arbeitsweise der EU Art 63, Abs. 1, <http://w.w.aeuv.de/aeuv/dritter-teil/titel-iv/art-63.html> eingesehen 2017

6 Dieter, Heribert, Globalisierung a la carte Demokratie, Nationalstaat und die Zukunft europäischer und globaler Zusammenarbeit, Bonn 2017, erhältlich: Bundeszentrale für politische Bildung

7 „Der Vertrag von Maastricht ging weit über die Schaffung eines Binnenmarkts hinaus, weil auch Beschränkungen des Kapitalverkehrs gegenüber sämtlichen anderen Volkswirtschaften untersagt wurden. Europa kehrte mit dieser Maßnahme zu der Finanzpolitik zurück, die schon vor 1914 angewendet worden war...“ Dieter, Heribert, Bonn 2017, S. 140

wie in den meisten ärmeren Ruhrgebietsstädten. Ähnlich wie in der Landeshauptstadt Düsseldorf war auch im wohlhabenden Köln der Druck zum Verkauf des Tafelsilbers und zur Konsolidierung des kommunalen Haushalts deutlich geringer als etwa in Oberhausen, Gelsenkirchen oder Duisburg.

Abbildung 2: Eigentümerstruktur Dortmund (1987 und 2011), in Prozent

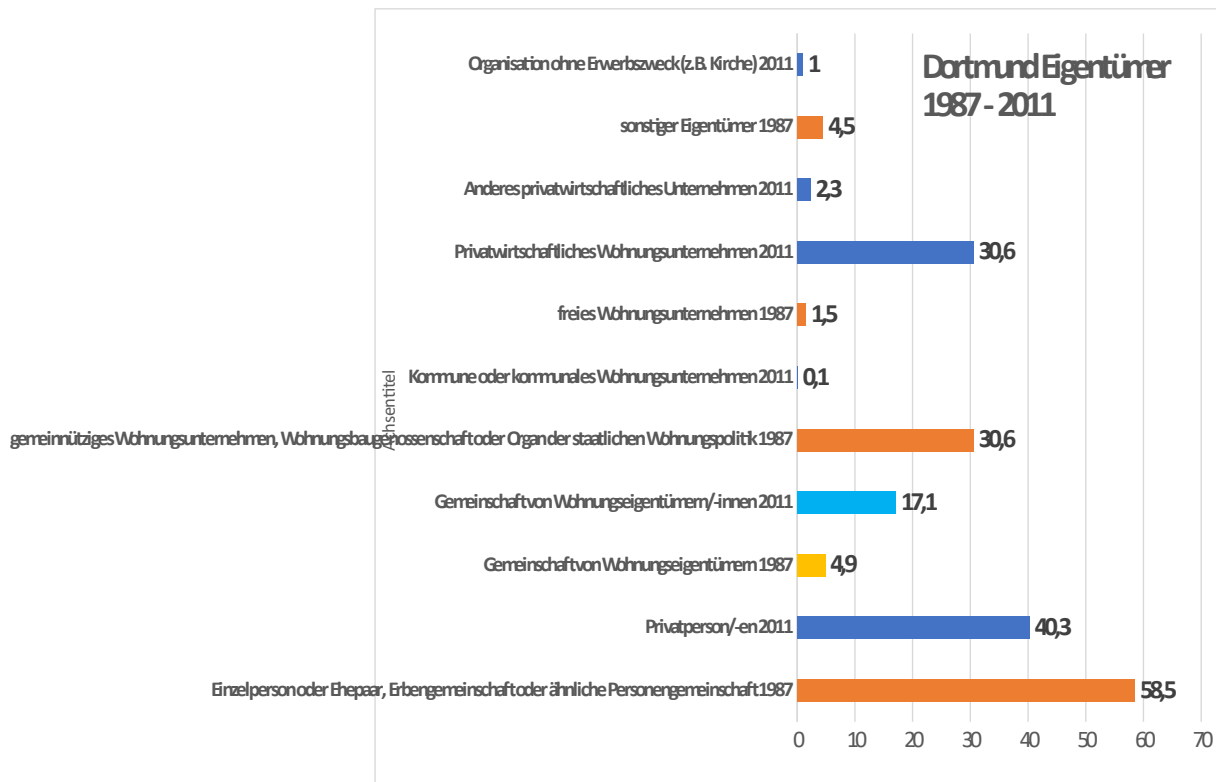
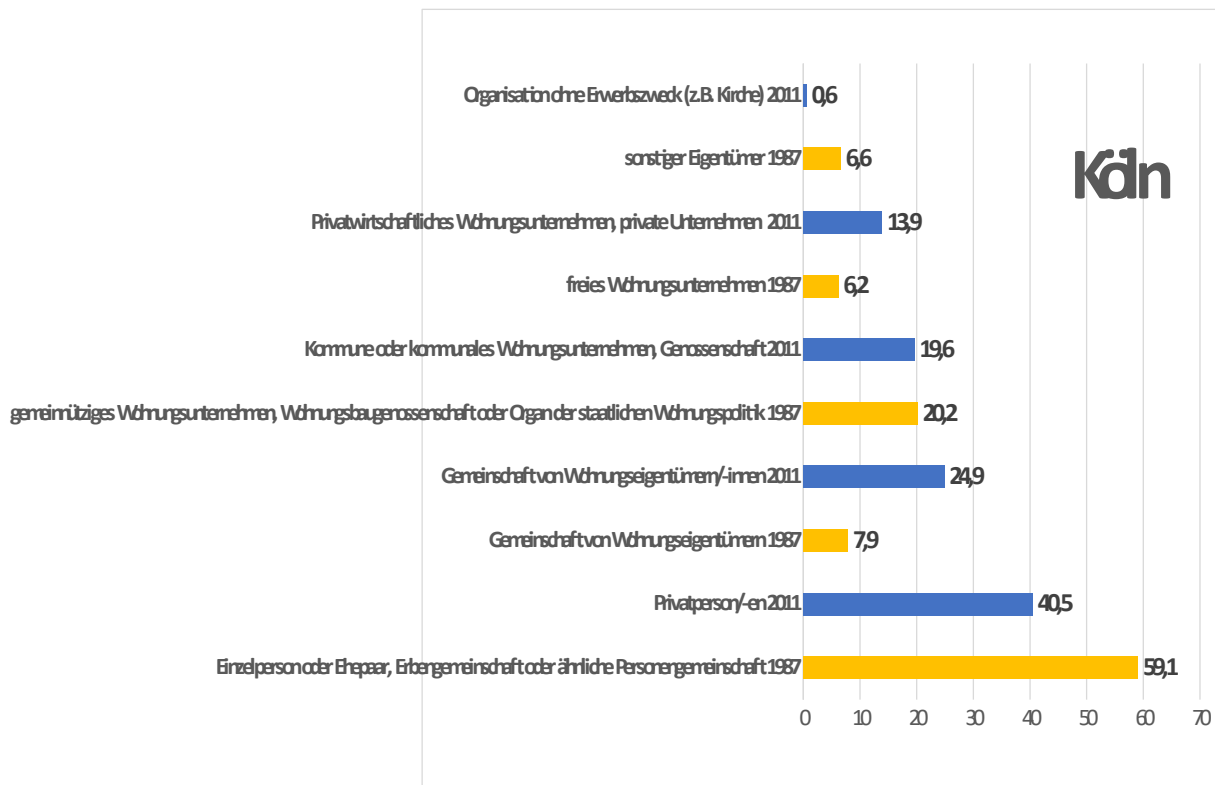


Abbildung 3: Eigentümerstruktur Köln (1987 und 2011), in Prozent

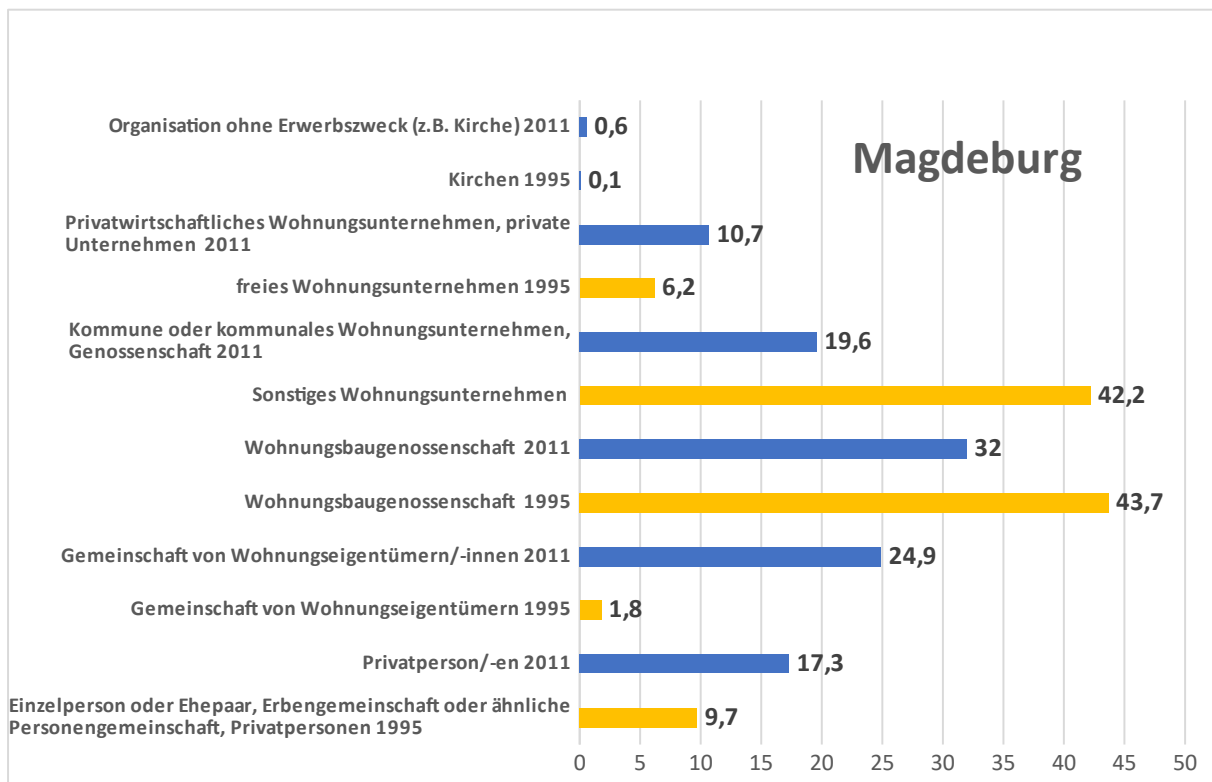


Quelle: Eigene Auswertung anhand der Daten des Statistischen Bundesamts (GWZ)

In den beiden ostdeutschen Beispielstädten Magdeburg und Leipzig wurden die Gebäude und Wohnungen nach der Wende 1995 und im Rahmen des gesamtdeutschen Zensus 2011 gezählt. Die abweichend von Westdeutschland verwandten Begriffe künden von den Nachwendeturbulenzen. Die alten Genossenschaften und die Wohnungen im Staatsbesitz – ursprünglich als KVV-Wohnungen (Kommunale Wohnungsverwaltung) bezeichnet, standen in der Warteschleife für die Privatisierung und firmierten bei der Zählung als *Sonstige Wohnungsunternehmen*. Das 1993 in Kraft getretene *Altschuldenhilfegesetz* wurde als rechtlicher Rahmen für die Wohnungswirtschaft (kommunale Unternehmen, Kommunen, Genossenschaften, Private) geschaffen. Im Rahmen des Gesetzes wurden auf Antrag Zinshilfen oder eine vorläufige Teilentlastung von Altschulden gewährt, die noch aus der DDR-Zeit auf den übernommenen Beständen lasteten. Im Gegenzug zu den Teilentlastungen mussten sich die Unternehmen verpflichten, mindestens 15 Prozent ihres Wohnungsbestandes zu privatisieren. Aus den erzielten Verkaufserlösen sollten mit der Zeit steigende Anteile in den Erblastentilgungsfonds zurückgezahlt werden. Anfänglich war bei der Privatisierung eine vorrangige Veräußerung an die Mieter gesetzlich vorgeschrieben. Weil die Veräußerungszahlen aber weit hinter den Erwartungen zurückblieben, wurden 1995 sogenannte „mieternahe Privatisierungsformen“ erlaubt, die Zwischenerwerbermodelle und Eigentümergenossenschaften ermöglichten. Mittels dieser Erweiterung wurden die Privatisierungsaufgaben 2001 zu etwa 77 Prozent erfüllt. Das prozentual stärkste Wachstum verzeichnet aufgrund dieser Vorgeschichte der Sektor der WEG-Eigentümer vor dem der Privaten Wohnungsunternehmen. Komplementär schrumpft in beiden Städten der Anteil der Genossenschaftswohnungen und der Wohnungen im kommunalen Besitz.

Magdeburgs Bevölkerung ist nach der Wende in den 1990er Jahren - überwiegend abwanderungsbedingt - drastisch gesunken. Zum Ende des Jahres 2002 zählte die Stadt nur 81,8 Prozent der Bewohner von 1990. Seitdem hat sich die Bevölkerungsentwicklung jedoch stabilisiert und Magdeburg ist wie die meisten größeren Städte durch Zuwanderung aus dem Ausland wieder angewachsen. Der Abwanderungstrend – wesentlich von der nachgeholten Suburbanisierung getragen - ist weitgehend gestoppt und die Stadt kann seit einigen Jahren leichte Zuwanderungsüberschüsse verbuchen.

Abbildung 4: Eigentümerstruktur Magdeburg (1995 und 2011), in Prozent



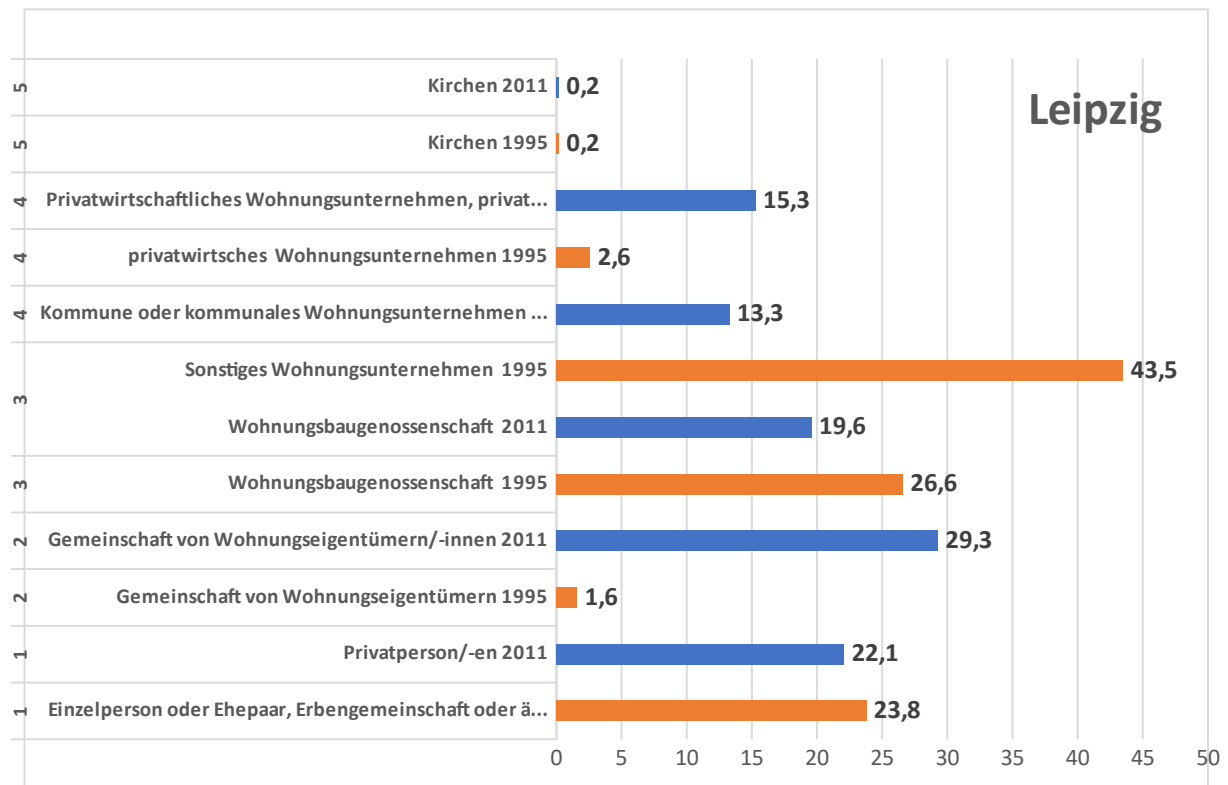
Quelle: Eigene Auswertung anhand der Daten des Statistischen Bundesamts (GWZ)

Auch Leipzig musste in den 1990er Jahren erhebliche Einwohnereinbußen aufgrund von Abwanderung hinnehmen. Abgesehen vom korrekturbedingten „Zensusknick“ des Jahres 2011⁸ zeigt die Einwohnerstatistik seit Beginn der 2000er Jahre wieder eine positive Entwicklung. Dennoch hatte die Stadt bezüglich ihrer Einwohnerzahl noch 2014 nicht das Niveau von 1990 erreicht. Laut Statistischem Bundesamt verzeichnete Leipzig unter den deutschen Großstädten zwischen 2010 und 2018 mit rund 13 Prozent den größten Bevölkerungszuwachs neben Frankfurt am Main (+9,5 Prozent) und Berlin (+8 Prozent), der allerdings von einem niedrigen Niveau aus stattgefunden hat.

In Leipzig ist wie in Magdeburg der Bedeutungszuwachs von Eigentümergemeinschaften ein auffälliges Änderungsmerkmal. Der Zuwachs bei den privatwirtschaftlichen Wohnungsunternehmen und der Rückgang bei den Wohnungen der kommunalen Unternehmen und Genossenschaften sind ebenfalls deutlich erkennbar.

⁸ Der Zensus hat in vielen Städten zur Korrektur der Karteileichen geführt, die aufgrund nicht gemeldeter Abwanderungen zustande gekommen sind.

Abbildung 5: Eigentümerstruktur Leipzig (1995 und 2011), in Prozent



Quelle: Eigene Auswertung anhand der Daten des Statistischen Bundesamts (GWZ)

1.1.3 Die Entwicklung nach 2011 – Berlin und Stuttgart im Vergleich

Aktuellere Zahlen oder einigermaßen verlässliche Schätzungen für die Entwicklung seit 2011 lagen der Bundesregierung 2019 außer für Berlin nicht vor.⁹ Der Berliner Wohnungsmarktbericht der IBB enthält Zahlen zu grundbuchlich vollzogenen Umwandlungen und Zahlen zu Neubau von Eigentumswohnungen für die Jahre 1991 bis 2019. In dieser Zeit wurden 292.298 Bestandswohnungen umgewandelt und 67.721 Eigentumswohnungen neugebaut.¹⁰ Aus der Gebäude- und Wohnungszählung von 2011 ergibt sich zusätzlich ein Bestand von 161.250 Eigentumswohnungen, der sich der Zeit vor 1991 zuordnen lässt.

Für die vorliegende Studie wurden zusätzlich Daten für die Zahl der erteilten Abgeschlossenheitsbescheinigungen für Stuttgart über den Zeitraum seit 1990 ausgewertet, die allerdings mit den Berliner Zahlen nur bedingt vergleichbar sind. Der Vergleich der zwei Städte zeigt, dass die Umwandlungsintensität in beiden Städten über den Zeitraum insgesamt vergleichbar ist, sich allerdings sowohl in Bezug auf die Ausgangssituation als auch die zeitliche Entwicklung unterscheidet. Mit einer Umwandlungsquote von etwa 28 Prozent startete Stuttgart 1990 schon auf einem sehr hohen Wert und verzeichnete in den Jahren 2003 bis 2011 eine deutlich höhere

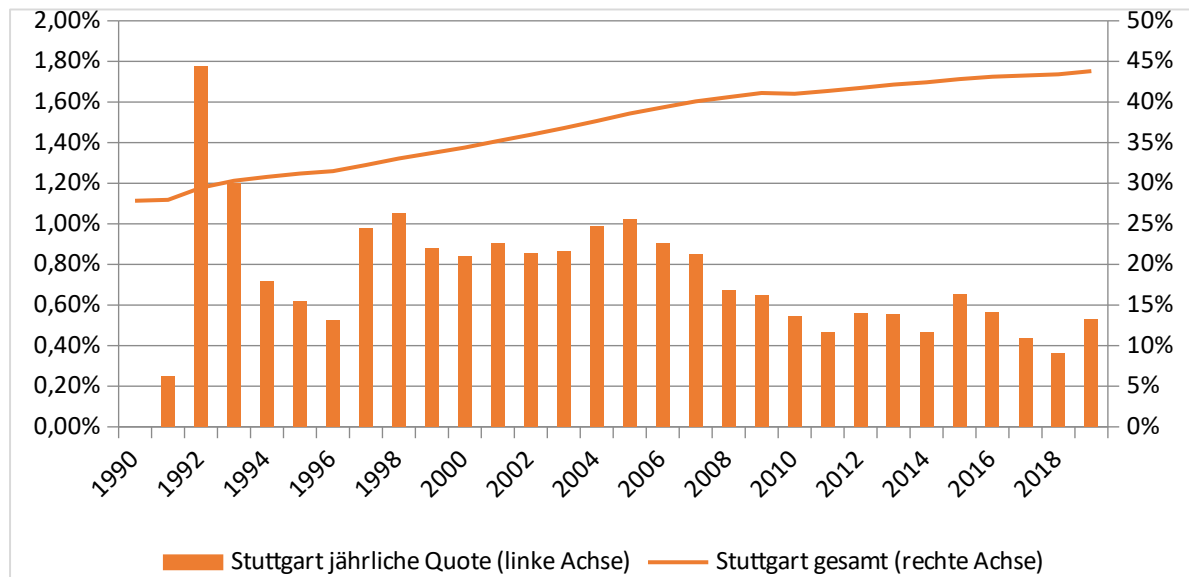
⁹ Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der Fraktion die Linke vom 9.5.2019, Drucksache 19/10044.

Verfügbar unter: <https://kleineanfragen.de/bundestag/19/10044-umwandlung-von-mietwohnungen-in-wohnungseigentum>
¹⁰ Einschließlich geförderte Wohnungen und Dachgeschosse. Weitere Informationen verfügbar für jeweils 10 Jahre in den Tabellenbänden verfügbar unter:

<https://www.ibb.de/de/publikationen/berliner-wohnungsmarkt/wohnungsmarktbericht/wohnungsmarktbericht.html>

Umwandlungsintensität. In Stuttgart hinterlässt die innerdeutsche Wanderung von Ostdeutschland in den Westen deutliche Spuren und trägt zu einem angespannten Wohnungsmarkt¹¹, steigenden Mieten und einem günstigen Geschäftsklima für die Umwandlung bei.

Abbildung 6: Jährliche Umwandlungsquote und Anteil Wohnungseigentum, Stuttgart (1991-2019)

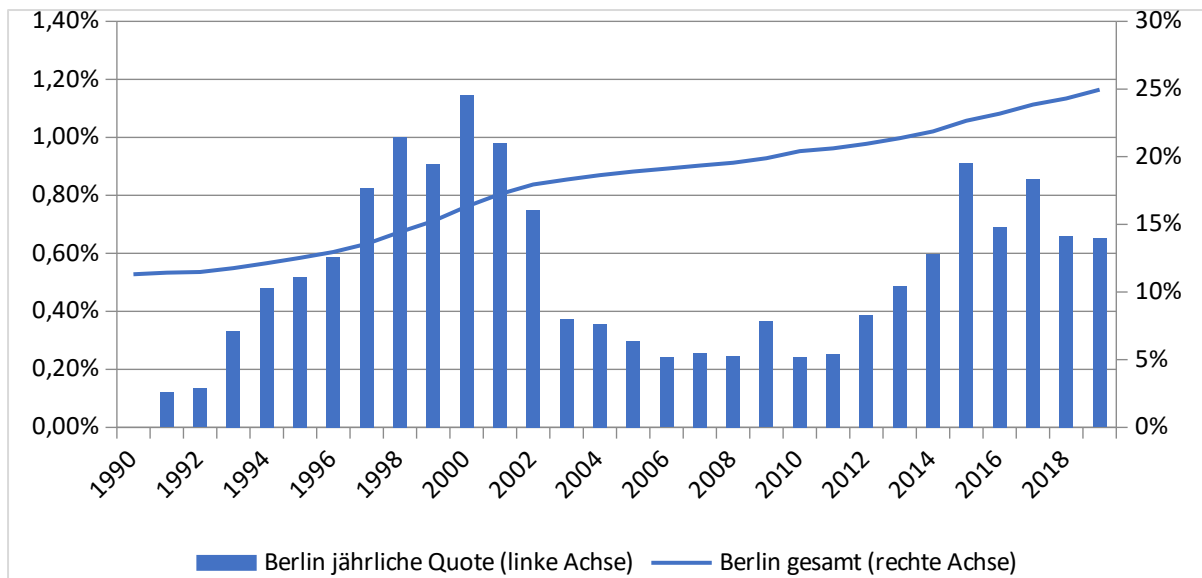


Quelle: Wohnungsmarktbericht Stuttgart/Baurechtsamt Stuttgart, Mieterverein Stuttgart

Berlin startete von einem mit 11 Prozent sehr geringen Ausgangswert und verzeichnet seit 2014 eine deutlich höhere Umwandlungsintensität. Hier fällt das Umwandlungsgeschehen in zwei Phasen. Nach 1990 beschleunigen die Privatisierungsaufgaben in den Ostberliner Stadterneuerungsschwerpunkten das Umwandlungsgeschehen. Nach 2010 beschleunigt der Bevölkerungsanstieg, der besonders durch osteuropäische Zuwanderung gespeist wird, das Umwandlungsgeschehen. Diese Entwicklung wirkt vor allem nachfrageseitig und ermöglicht steigende Mieterwartungen und ein günstiges Geschäftsklima. Hinzu kommt etwas früher – Mitte der 2000er Jahre - die Haushaltskonsolidierungspolitik mit dem Verkauf städtischer Wohnungsbestände, die das Umwandlungsgeschehen in ganz Berlin ebenfalls antreibt.

¹¹ Im Zeitraum von 1990 bis 2014 waren die aufsummierten Nettogewinne aus der Zuwanderung Ostdeutscher nur wenig geringer als die Bevölkerungszuwächse von rund 22.000 Menschen der Stadt in diesem Zeitraum

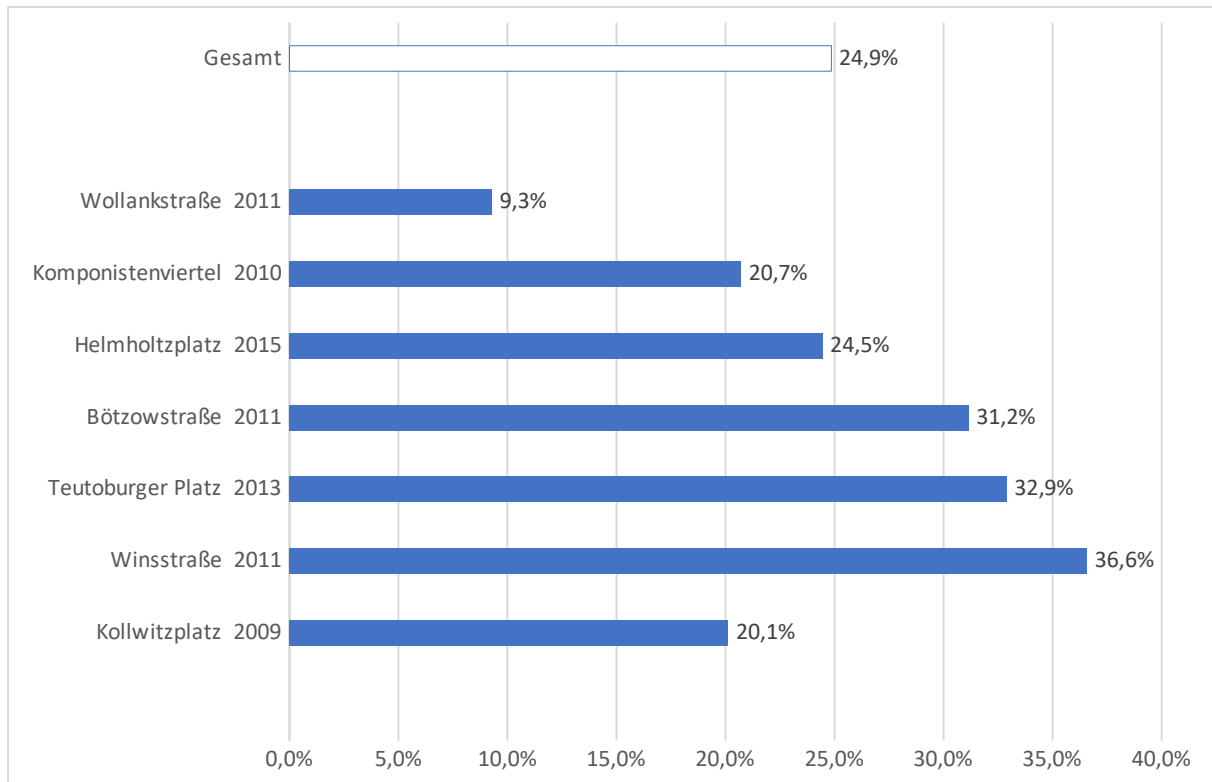
Abbildung 7: Jährliche Umwandlungsquote und Anteil Wohnungseigentum, Berlin (1991-2019)



Quelle: IBB Wohnungsmarktberichte (Berlin)

Für die Pankower Sanierungsgebiete im Ostteil Berlins zeigt die Graphik beispielhaft die Zunahme der WEG-Wohnungen. Im Rahmen der Ausweisung von Sanierungsgebieten und der geltenden Privatisierungsverpflichtung führt das je nach Baustruktur der Gebiete zu unterschiedlichen Ergebnissen, insgesamt aber zu einem deutlichen Anstieg der WEG-Wohnungen. Ohne flankierende Schutzinstrumente wie Mietobergrenzen hat auch die Ausweisung von Sanierungsgebieten dazu beigetragen, dass die Umwandlung in den Stadterneuerungsgebieten Fahrt aufnahm. Aus Sicht der Investoren, die in die Privatisierung involviert waren, wurde damit Sicherheit und Vertrauen in eine flächenhafte Gebietsaufwertung hergestellt.

Abbildung 8: Prozentualer Anteil der Wohnungen im Besitz von Eigentümergemeinschaften in den Sanierungsgebieten von Berlin-Pankow



Quelle: Stadtplanungsamt Pankow, Mieterberatungen in den Sanierungsgebieten von Pankow, Berechnungen des IFSS

I.1.4 Städte mit Erhaltungssatzungen und Umwandlungsdynamik

Die öffentliche Debatte über Genehmigungsvorbehalte gegen Umwandlungen, die auf der Grundlage von sozialen Erhaltungssatzungen (Milieuschutzsatzungen) zum Einsatz kommen, bezieht sich meist auf die Praxis großer Städte wie Berlin, Hamburg oder München. Das Rechtsinstrument kommt allerdings nicht nur dort zum Einsatz. Beginn der 1990er Jahre haben beispielsweise Aachen oder Köln Erhaltungsgebiete festgelegt und weitere Städte sind in jüngster Zeit gefolgt. Bei unseren Internetrecherchen haben wir in rund 40 deutschen Kommunen online angezeigte Hinweise auf den Erlass von Erhaltungssatzungen gefunden. Darunter sind die oftmals zitierten großen Städte wie Berlin, München, Hamburg oder Frankfurt am Main ebenso zu finden wie mittlere und kleinere Städte wie Mainz, Münster, Troisdorf, Rüsselsheim, Hilden oder Lünen.

Der Erlass sozialer Erhaltungssatzungen ist eine Reaktion auf jüngere Entwicklungen, die zu angespannten Wohnungsmärkten, baulicher Aufwertung und einer Transformation der Eigentümerstruktur geführt haben, die bereits umrissen wurden. Dabei dient oft auch die Zahl der Umwandlungen als Indikator.¹² Vor diesem Hintergrund stieg die Zahl der Berliner sozialen Erhaltungsgebiete von 18 (2010) auf 61 (Mai 2020) und diese decken jetzt große Teile der Stadt innerhalb des S-Bahnringes und insgesamt 486.536 von etwa zwei Millionen Wohnungen ab. Seit 2015

¹² Laut einer Analyse von Empirica war das beispielsweise bei 31 von 42 untersuchten Studien zur Begründung von Berliner Erhaltungssatzungen der Fall.

gilt durch die landesweite Umwandlungsverordnung eine Genehmigungspflicht für Umwandlungen. In München stieg die Zahl von 15 Erhaltungsgebieten (2010) auf aktuell 27 Gebiete. Andere Städte wie Leipzig, Köln, Münster, Mainz oder Göttingen sind dem Beispiel der Vorreiter in Hamburg, Berlin, München gefolgt und haben ebenfalls soziale Erhaltungssatzungen erlassen. Nicht untypisch dürfte die Reaktion der Freiburger Verwaltung sein: „In jüngster Vergangenheit kam es, vor allem im Stühlinger, vermehrt zu Vorfällen, die den Eindruck erweckten, dass die angestammte Bevölkerung aus dem Stadtteil verdrängt werden könnte. Durch Entmietungen, Modernisierungsmaßnahmen und Mieterhöhungen fürchten viele Menschen den Verlust bezahlbaren Wohnraums. Um die Bewohnerinnen und Bewohner im Stühlinger und in Haslach vor Verdrängungsprozessen zu schützen, hat der Gemeinderat im Jahr 2019 für bestimmte Bereiche in den Stadtteilen Stühlinger und Haslach beschlossen, Soziale Erhaltungssatzungen zu erlassen...Mit solchen Satzungen kann eine Gemeinde die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung erhalten, sofern dies aus besonderen städtebaulichen Gründen erforderlich ist. Um festzustellen, ob diese Gründe vorliegen, wird nahezu der gesamte Stühlinger und der betroffene Teil von Haslach eingehend untersucht.“¹³

Es ist nicht einfach, die Auswirkungen der Milieuschutzsatzungen auf das Umwandlungsgeschehen empirisch belastbar zu überprüfen. Differenzierte Daten stehen aus den meisten Städten nicht zur Verfügung, müssten erst von den Verwaltungen zusammengestellt und bewertet werden. Der seit 2015 jährlich erscheinende Monitoringbericht zur Berliner Umwandlungsverordnung versucht in der aktuellsten Version (Ende 2019) eine erste Bilanz zu ziehen. Für die 21 Erhaltungsgebiete, die vor oder seit 2015 bestehen, zeigt sich eine deutliche Erhöhung der Umwandlungen vor in Kraft treten der Umwandlungsverordnung und danach – entgegen dem Berliner Trend und der Entwicklung benachbarter Gebiete ohne Erhaltungssatzung – deutlich niedrigere und fallende Umwandlungszahlen, so dass die Umwandlungszahlen 2018 in den drei betroffenen Bezirken unter denen von 2014 lagen. Der Bericht folgert daraus: „Die Umwandlungsverordnung hat demnach in allen drei Bezirken in den sozialen Erhaltungsgebieten von 2015 eine deutliche dämpfende Wirkung auf die Umwandlungen entfaltet.“ In der Gesamtbetrachtung ist der Effekt allerdings nicht besonders stark und uneinheitlich.

Trotz Umwandlungsverordnung fand nach wie vor der größte Teil der Umwandlungen in den Erhaltungsgebieten statt und die Umwandlungszahlen in der Stadt lagen 2015 bis 2018 deutlich über den Vorjahren.

Insgesamt bewegt sich die Zahl der Umwandlungen in Berlin trotz Umwandlungsverordnung und seit deren Gültigkeit 2015 auf hohem Niveau und deutlich über den Zahlen der Vorjahre. Und auch wenn in einzelnen Erhaltungsgebieten – meist nach zahlreichen vorgezogenen Umwandlungen – in den Folgejahren eine Verringerung des Umwandlungsgeschehens zu beobachten ist, ist insgesamt der Anteil der Umwandlungen in Erhaltungsgebieten gestiegen.¹⁴

¹³ <https://www.freiburg.de/pb/1521574.html>

¹⁴ IfS 2019: Monitoring zur Anwendung der Umwandlungsverordnung, Jahresbericht 2018. Verfügbar unter: https://www.stadtentwicklung.berlin.de/staedtebau/foerderprogramme/stadterneuerung/soziale_erhaltungsgebiete/umwandlungsverordnung.shtml

I.2 Selbstnutzung oder Vermietung

In der politischen Diskussion wird *Umwandlung* nicht selten mit *Bildung von selbstgenutztem Wohneigentum* gleichgesetzt. Die Daten zeigen, dass diese Gleichsetzung falsch ist.¹⁵ Ein großer Teil der umgewandelten Wohnungen wird weiterhin vermietet. Der Bericht der Bundesregierung über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland schätzt den Anteil auf etwa 50 Prozent mit zunehmender Tendenz.¹⁶ Tabelle 2 zeigt für eine Auswahl ost- und westdeutscher Städte, sowohl den Anteil der umgewandelten Wohnungen insgesamt, als auch den Teil der davon selbstgenutzten.¹⁷ Der Vergleich zeigt: in den Oststädten Leipzig und Magdeburg ist der Anteil der selbstgenutzten Eigentumswohnungen mit 8 bzw. 16 Prozent sehr gering, Umwandlung hat hier also kaum zu mehr selbstgenutztem Wohneigentum oder zur Steigerung der geringen Eigentümerquote beigetragen. Selbstgenutztes Wohneigentum bedeutet hier nach wie vor meistens Eigenheim anstatt Eigentumswohnung. Berlin kommt auf ähnlich niedrige Eigentümerquoten. Berlin kommt auf ähnlich niedrige Eigentumsquoten, allerdings ist hier die Bedeutung von Eigentumswohnungen deutlich höher. In den Weststädten schwankt der Anteil der selbstgenutzten Eigentumswohnungen zwischen 39,2 Prozent in München und 46 Prozent in Stuttgart. Vor allem weil es in Dortmund deutlich mehr Eigenheime gibt als in München, ist der Selbstnutzeranteil trotz sehr viel geringerer Umwandlungsquote sogar höher.

Tabelle 1: Wohnungen nach Eigentumsform des Gebäudes laut GWZ 2011 (Angaben in Prozent)

	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 %
Selbstnutzer*	30,5 %	23,8 %	27,5 %	26,0 %	11,1 %	26,4 %	16,0 %	14,8 %
--> aufgeteilt	61,9 %	64,4 %	50,8 %	48,9 %	20,6 %	34,1 %	21,1 %	43,6 %
--> nicht aufgeteilt	38,1 %	35,6 %	49,2 %	51,1 %	79,4 %	65,9 %	78,9 %	56,4 %

Quelle: GWZ 2011

¹⁵ Ein im Auftrag des Vereins zur Förderung von Wohneigentum in Berlin e.V. beauftragtes Gutachten von Empirica zu den Erhaltungssatzungen behauptet sogar: „Der Zusammenhang zwischen Eigentumswohnungen und Selbstnutzung ist aber bestenfalls sehr lose, vermutlich aber besteht gar kein belastbarer Zusammenhang. Und der Zusammenhang hat sich zudem in den letzten Jahren auch noch deutlich abgeschwächt, wenn er überhaupt je in nennenswerter Weise bestanden hat.“

¹⁶ Dritter Bericht der Bundesregierung über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland vom 23.3.2018, verfügbar unter: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/bauen/wohnen/mietenbericht-2017.html>

¹⁷ Der durchweg über 50% liegende Anteil an vermieteten Eigentumswohnungen ergibt sich aus den aufgeteilten aber nicht verkauften Eigentumswohnungen (siehe Kapitel 1.3)

**Selbstgenutztes Wohneigentum lässt sich unterscheiden in Eigenheime – also Einfamilienhäuser – und Wohnungen in Mehrfamilienhäusern. Die Kategorie „nicht aufgeteilt“ umfasst vor allem Eigenheime, zu einem kleinen Teil aber auch die vom Hauseigentümer selbst genutzte Wohnung im nicht aufgeteilten Mehrfamilienhaus.*

Nach Daten des statistischen Bundesamtes hat sich die Eigentümerquote deutschlandweit seit 2010 nur unwesentlich von 45,7 auf 46,5 Prozent erhöht.¹⁸ Laut einer Befragung des BBSR für den Zeitraum 2012 bis 2017 spielten Eigentumswohnungen mit 21 Prozent nur eine geringe Rolle bei der Eigentumsbildung. Bei etwa 78 Prozent der zur Eigentumsbildung erworbenen oder geerbten Immobilien handelte es sich um Bestandsimmobilien anstatt Neubau.

Die Unterscheidung zwischen selbstgenutzten und vermieteten WEG-Wohnungen ist sowohl rechtlich (siehe Kapitel 2) wie politisch von Bedeutung. Eine historische Betrachtung der „politischen Karriere“ des Umwandlungskonzepts zeigt, wie sehr das Schicksal des WEG-Rechts und die Umwandlung mit wechselnden boden-, fiskal-, wirtschafts- und wohnungspolitischen Absichten und Konzepten verbunden war. Das hat die Betrachtung der vier Vergleichsstädte im vorderen Teil illustriert und soll hier noch einmal im Rück- und Überblick umrissen werden.

Der Erwerb von WEG-Wohnungen in den dicht bebauten Großstädten wurde ursprünglich als die einzige Möglichkeit gesehen, innerstädtisches Wohnen und die Bildung von selbstgenutztem Eigentum miteinander zu verbinden.

(1) Die in den Anfangsjahren der Bundesrepublik eingefrorenen Grundstückspreise wurden bereits 1958, lange vor den ebenfalls preisgebundenen Bestandsmieten der nicht staatlich geförderten Wohnungen aufgehoben. Dadurch wurde der Erwerb eines innerstädtischen Grundstücks zum Zweck der Bebauung mit einem Eigenheim für breite Kreise der Normalverdiener unerschwinglich.¹⁹ Wohneigentum in Mehrfamilienhäusern sollte als preiswertere Alternative den Zugang zum selbstgenutzten Eigentum verbreitern.

(2) Deutlich später – Mitte der 1970er Jahre - gewann das Wohnungseigentumsgesetz in Westdeutschland erneut an politischer Bedeutung, um die kritisch beobachtete Zersiedelung des Umlands von Großstädten mithilfe des Wohneigentums in Mehrfamilienhäusern einzudämmen. Hier war die politische Absicht des WEG-Rechts und der dazu gehörigen staatlichen Förderung, *„familiengerechtes Wohnen“* in der Stadt zu ermöglichen.

(3) Nach Mauerfall bekam Umwandlung in Ostdeutschland durch die Privatisierungsaufgabe im Rahmen des Altschuldenhilfegesetzes eine neue Bedeutung. Die anfänglich vorgesehene Privatisierung durch Verkauf an Mieter scheiterte – im Gegensatz zu anderen Ländern des Ostblocks - und machte der Privatisierung über *Vorratsaufteilung* durch *Zwischenerwerber* Platz.

18 <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Tabellen/eigentuerquote-nach-bundeslaender.html>

19 Formell wurden die Bodenpreise erst 1960 aufgehoben. In Erwartung der Preisfreigabe, die von der Erhardt-Administration genährt wurde, begann die Bodenhausse 1958. Es flossen auf dem Schwarzmarkt mehr als 200 bis 300 Prozent der zulässigen Stopppreise. Armin Hentschel, Sozialer Wohnungsbau made in Germany - Entstehung und Diskussion einer wohnungspolitischen Institution, in: Armin Hentschel, Peter Lohauß, Wohnungsmärkte und Wohnungspolitik Beiträge zur Kritik des Immobiliensektors, Marburg 2019, S. 30ff

(4) Wenig später - Mitte der 2000er Jahre - verlieh im vereinigten Gesamtdeutschland die Privatisierungsaufgabe im Rahmen der Austeritätspolitik der Umwandlung wieder eine andere Bedeutung. Hier – so dachte man – schlug man zwei Fliegen mit einer Klappe: Der Verkauf öffentlicher Wohnungsbestände spülte Geld in die öffentlichen Kassen und leistete einen Beitrag zur Zunahme der aufgeteilten WEG-Wohnungen insgesamt. Weniger trug er zum Anstieg des selbstgenutzten Eigentums ehemaliger Mieter bei.

(5) Die Nachfragesituation in Städten bildet einen wichtigen Hintergrund für das Umwandlungsgeschehen. Migration ist hier die stärkste Triebkraft. Dort wo starke und zuwanderungsgetriebene Nachfrageüberhänge die Kaufpreise und Mieten hochtreiben, entwickelt sich ein günstiges Klima für den Verkauf aufgeteilter Gebäude und WEG-Einheiten. Das zeigt sich schon am dynamischen Umwandlungsgeschehen in den AAA-Städten. Die Absetzbarkeit teurer Wohnimmobilien (Grundstücke wie Häuser und Wohnungen) ist auf angespannte Märkte angewiesen. Sie locken Investment aus aller Welt an, das sich aufgrund des starken Fehlbedarfs und steigender Mieten im sicheren Bereich dünkt. Auch diese Entwicklung ist nicht vom Himmel gefallen, sondern politisch verursacht. In den letzten zehn Jahren hat vor allem die Grenzöffnung zwischen den west- und osteuropäischen EU-Staaten dazu beigetragen, dass es in ganz Deutschland an vielen großstädtischen Wohnungsmärkten und in Universitätsstädten eng geworden ist. Die Erweiterung des Schengen-Raums in Verbindung mit einem anhaltend hohen Wohlstandsgefälle zwischen den alten EU-Staaten und den neuen Beitrittsländern in Osteuropa hat eine Ost-West-Migration ausgelöst, von der besonders deutsche Städte als Magneten der Zuwanderung betroffen waren. Im Betrachtungszeitraum zwischen 2010 und 2018 kamen zwischen 60 und 80 Prozent der Zuwanderungsüberschüsse aus den osteuropäischen EU-Staaten.²⁰ Anders als es in den meisten Wohnungsmarktanalysen dargestellt wird, ist die Wohnraumknappheit nicht hauptsächlich ein Ergebnis niedriger Preise oder endogener Marktprozesse, sondern das Ergebnis zwischenstaatlicher Verträge, also politisch verursacht. Da der Neubau nicht mit dem Nachfrageanstieg Schritt gehalten hat, kam es zu Engpässen. Zusammen mit der Niedrigzinspolitik, die zur Bekämpfung der Finanzmarktkrise von der EZB ergriffen wurde, gab es einen Run auf die im globalen Vergleich stabilen, wert- und inflationssicheren Immobilienmärkte Deutschlands durch ausländische Anleger. Die Großstädte waren hierfür die sichersten Anlageplätze.

Dieser kurze Abriss zeigt, wie sehr das Umwandlungsthema mit wechselnden fiskalpolitischen, stadtentwicklungspolitischen und wohnungspolitischen Absichten verknüpft war. Die politische Auseinandersetzung mit dem Umwandlungsthema hat ihren Ausgangspunkt und Anstoß nur selten ausschließlich durch die Wohnungspolitik bekommen. Auch in der momentanen Situation, in der die Wohnungspolitik eine Renaissance erlebt, geht es um mehr. Das werden wir im Folgenden deutlich machen, ohne das in jedem Fall ausführen zu können.

Die Daten der wachsenden Städte, unabhängig davon, wie man sie bewertet, belegen heute eine eindeutige Sachlage. (a) Die Umwandlungszahlen sind im Gleichklang mit der Suburbanisierung in

²⁰ Das ist keine Schuldzuweisung, sondern das Ergebnis einer Analyse der Herkunftsgebiete der Zuwanderungsüberschüsse (Wanderungssalden), die wir an anderer Stelle für Fallstädte in Ost- und Westdeutschland vorgenommen haben: Armin Hentschel, Julian Hopfenmüller, *Der lokale Staat – Vier Perioden der Soziogenese deutscher Städte*, Marburg 2017 und Armin Hentschel, *Der deutsche Immobilienmarkt im europäischen Wirtschaftsraum*, in: Klaus Voy (Hg.) *Deutschland in Europa – Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik seit 1990*, Marburg 2019

Ostdeutschland wie im Westen stark angestiegen. (b) Die Eigentümergruppe, die Wohneigentum hält, hat auch im Mietwohnungssektor ein großes Gewicht erhalten. (c) Private Anleger haben mit dem Rückzug der öffentlichen Hand und dem Wegfall der Wohnungsgemeinnützigkeit 1990 an den Immobilienmärkten eine wesentlich größere Rolle bekommen.

I.3 Aufteilung ohne Verkauf

Die Aufteilung in Sondereigentum ist – das wurde erwähnt - nicht zwingend mit dem unmittelbaren Verkauf von WEG-Wohnungen verbunden. Bei der postalischen Eigentümerbefragung im Rahmen der GWZ wurde im Fragebogen vorgegeben: *„Immer wenn es sich um ein Gebäude mit Eigentumswohnungen handelt, ist Gemeinschaft von Wohnungseigentümern anzukreuzen, auch wenn alle Eigentumswohnungen nur einem Eigentümer gehören.“* Demnach werden statistisch in der Rubrik der Wohneigentümergeinschaften auch Eigentümer mit großem Wohnungsbestand erfasst. Es sind Besitzer in unterschiedlichen Rechtsformen, die WEG-Wohnungen in ihrem Bestand halten und sie später einzeln oder *im Paket* und mit Wertsteigerungen an andere Unternehmen, an Selbstnutzer oder Einzelvermieter verkaufen können. Diese „Umwandlung auf Vorrat“ kann unterschiedliche Gründe haben – vom Verkauf einzelner Wohnungen nach Auszug der Mieter*innen oder nach Dachgeschossausbau, über die Verzögerung des Verkaufs bis zum Ablauf eines gesetzlich normierten Genehmigungsvorbehalts oder den Teilverkauf einzelner Wohnungen zur Sicherung der Liquidität bis hin zu steuerlichen Gründen aus der zehnjährigen Spekulationsfrist.

An dieser Stelle ist ein Einwand von Bedeutung, der sowohl in einem Gutachten des Instituts der Deutschen Wirtschaft (IW) wie in der politischen Diskussion vorgebracht wurde. Die Hauptquelle zur Erfassung des Umwandlungsgeschehens sind die Daten der Gutachterausschüsse für Grundstückswerte, deren Praxis sich je nach Region unterscheidet. In Berlin werden Umwandlungen auch dann erfasst, wenn die Aufteilung und Eintragung ins Grundbuch erfolgt ist, ohne dass es einen anschließenden Verkauf gab. Bei den Verkäufen werden Erstverkäufe nach Umwandlung und Weiterverkäufe umgewandelter Wohnungen zusammen erfasst. Anders ist das z.B. in Frankfurt am Main. Erstverkäufe werden dort gesondert ausgewiesen unabhängig davon, ob der Verkauf in zeitlicher Nähe zur Umwandlung stattfindet. Erstverkäufe aus Umwandlung machen hier einen abnehmenden Teil von zuletzt 13,6 Prozent der gesamten Verkäufe aus. In Berlin übersteigt die Zahl der grundbuchlichen Umwandlungen seit 2012 die Zahl der Verkaufsfälle aus Erst- und Wiederverkauf. Daraus lässt sich aber nicht ohne weiteres wie im IW-Gutachten zum ‚Umwandlungsverbot‘ nach § 250 BauGB schlussfolgern „dass die Regulierung einen signifikanten aber insgesamt rückläufigen Teil des Marktes betrifft.“ Vielmehr wäre zu klären, ob die Umwandlung auf Vorrat z.B. aufgrund spekulativer Vermögensanlagen und in Erwartung unbegrenzter Immobilienwertsteigerungen auf den engen städtischen Wohnungsmärkten zunimmt. Die Geschäftsberichte mehrerer großer Investoren am Berliner Immobilienmarkt lassen den Schluss zu, dass es sich bei der Umwandlung auf Vorrat in gewissen Investorenkreisen um ein weitverbreitetes und nicht zuletzt durch den Berliner Mietendeckel wachsendes Phänomen handeln dürfte.

Beispiel 1 – Aufteilung auf Vorrat und Verkauf von leeren Wohnungen

„Berlin High End A/S hat sein Portfolio seit 2014 in Wohneigentum aufgeteilt. All Immobilien [...] werden in Wohneigentum umgewandelt um einen Exit über den Verkauf der einzelnen Wohnungen zu

ermöglichen. Im derzeitigen Markt Erlösen Eigentumswohnungen einen durchschnittlichen Preis von 4.700 Euro pro Quadratmeter, also 36 Prozent mehr als der derzeitige Buchwert. ²¹

Ein Teil der Immobilieneigentümer verfolgt nicht das Ziel langfristig Bestandhalter und Wohnungsverwalter zu sein, sondern plant von Anfang an einen renditemaximierenden Ausstieg mit. Dazu gehört oft die Aufteilung auf Vorrat. Oft werden zunächst leergewordene Eigentumswohnungen verkauft, weil diese einen höheren Preis erzielen. Beispielhaft stehen hierfür Investoren wie Berlin High End ein dänischer Investmentfonds (Wohneinheiten in Berlin: 2.366, davon aufgeteilt/in Aufteilung: 100 Prozent, Anteil Milieuschutzgebiete: 39 Prozent). Auch andere große Investoren wie die Pears-Gruppe (mehr als 3.000 Wohneinheiten) oder Akelius (knapp 15.000 Wohneinheiten) haben einen Großteil ihres Bestandes aufgeteilt, davon bisher aber nur einen kleinen Teil als Eigentumswohnungen verkauft. Ein Regionalmanager von Akelius begründete das damit, dass auch für die Sanierung ein Gebäudeaufmaß nötig sei, das dann immer auch für die Aufteilung genutzt wird ohne in großem Stil verkaufen zu wollen. Der lange Streit über ein 20jähriges Umwandlungsverbot in der Abwendungsvereinbarung mit dem schwedischen Wohnungsunternehmen „Heimstaden“ (Kauf von 3.900 Wohneinheiten in 2020) weist schließlich daraufhin, dass auch hier Überlegungen zur Aufteilung auf Vorrat eine Rolle gespielt haben.

Beispiel 2 – Aufteilung als Reaktion auf den Mietendeckel

“PSD [Phönixspree Deutschland] hat versucht so viele Mehrfamilienhäuser wie möglich in Eigentumswohnungen umzuwandeln. Dies ist Voraussetzung für den Einzelverkauf. [...] Wenn der Mietendeckel nach 2021 fortbesteht, verringern sich PSD’s Mieteinnahmen um schätzungsweise 15 Prozent, dies soll durch den verstärkten Wohnungsverkauf ausgeglichen werden ²²“

Ähnlich wie Berlin High End war auch der in Jersey registrierte und aus Großbritannien gemanagte Investmentfonds Phoenix Spree vor allem auf den Verkauf von leeren Wohnungen fokussiert (Wohneinheiten in Berlin/Umgebung: 2.537, davon aufgeteilt/in Aufteilung: 87 Prozent). Laut Geschäftsbericht 2019 hat Phönix Spree in Reaktion auf den Mietendeckel die Aufteilung noch einmal beschleunigt/ausgedehnt und zusätzlich zu den eigenen Verkaufsbemühungen einen Vertrag mit Accentro geschlossen um bei Bedarf auch vermietete Eigentumswohnungen schneller verkaufen zu können. 2019 waren die Verkäufe mit 18 Einheiten allerdings in etwa auf dem Niveau von 2018 und auch in der Vorschau auf 2020 war zum Zeitpunkt der Berichterstattung kein beschleunigter Verkauf zu erkennen. Der Verkauf in 2019 erfolgte zu einem durchschnittlichen Preis von 4.711 Euro pro Quadratmeter und damit mit einem Aufschlag von 25,9 Prozent auf den Buchwert.

²¹ Eigene Übersetzung aus dem Geschäftsbericht 2019. Originaltext: Berlin High End A/S has pursued the condomization of its portfolio starting in 2014. All properties [...] are being transformed into condominiums to enable an exit via the sale of individual apartments. In the current market, condominiums sell for an average of 4.700 €/sqm i.e. 36% higher than the current portfolio valuation of 3.480 €/sqm

²² Eigene Übersetzung basierend auf Geschäftsbericht 2019. Originaltext: PSD has sought to split as many multi-family properties as possible into individual condominium units at the Land Registry, a prerequisite to selling each apartment separately. [...] If the Mietendeckel continues throughout 2021, PSD estimates annual rental incomes could reduce by approximately 17%, which the Company would seek to mitigate by extending condominium sales.”

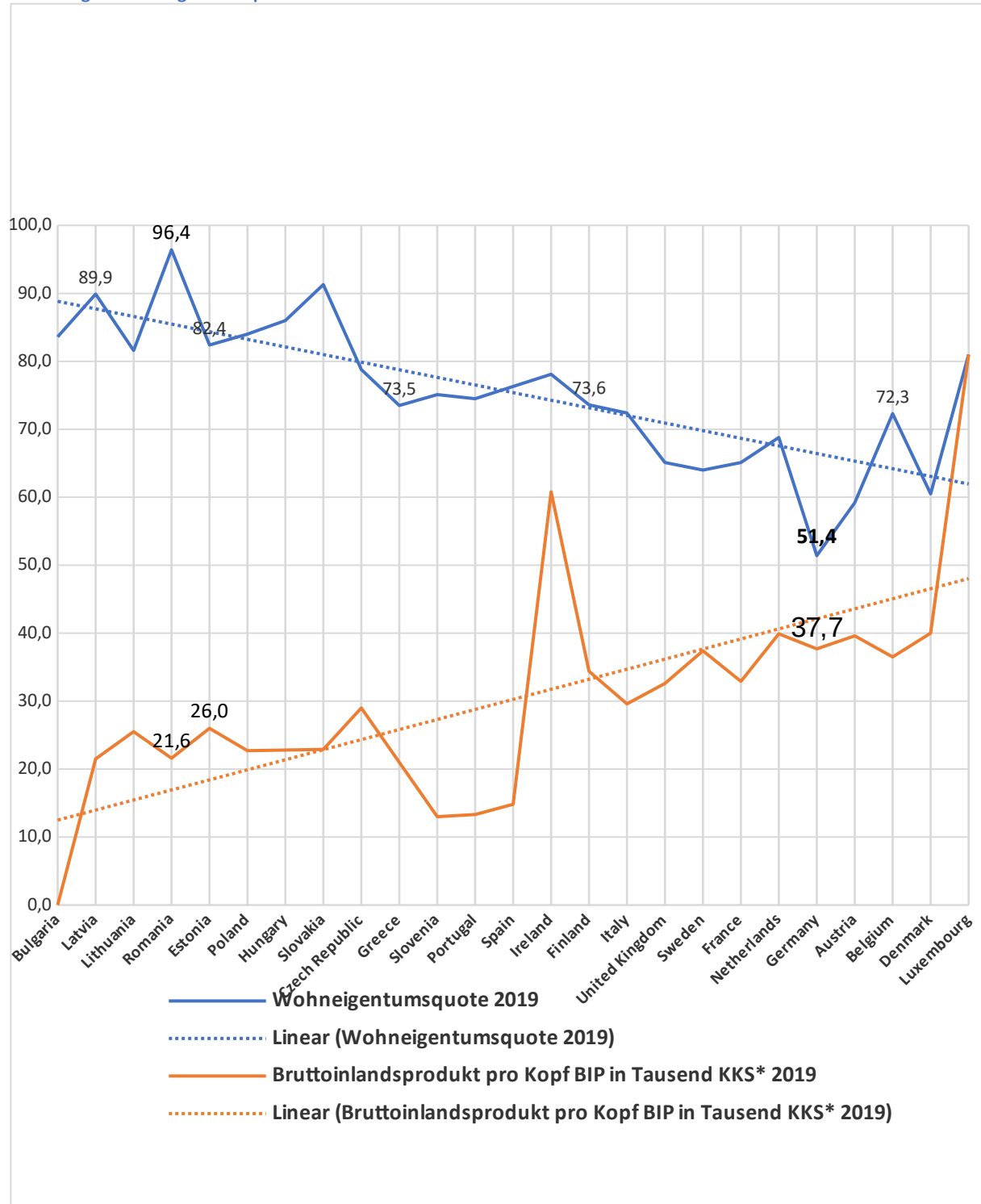
I.4 Exkurs: Der Stellenwert von Wohneigentumsbildung für Alterssicherung und Vermögensbildung – die politische Debatte

In der politischen Diskussion über Umwandlung spielt die generelle Haltung zum Wohneigentum eine Schlüsselrolle. Wer die Ausweitung der Quote für selbstgenutztes Wohneigentum gutheißt, wird im Grundsatz auch die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen begrüßen. Es wurde gezeigt, dass Umwandlung nicht mit der Ausweitung selbstgenutzten Wohneigentums gleichgesetzt werden kann. Der immer wieder veränderte Stellenwert des Umwandlungskonzepts in der Wohnungspolitik West- und Gesamtdeutschlands nach 1945 wurde ebenfalls gezeigt. Zwei gewichtige Argumente pro Umwandlung – die Notwendigkeit des Ausbaus der privaten Alterssicherung und – damit zusammenhängend – das Plädoyer für eine breiter aufgestellte Vermögensbildung, sind bislang noch nicht betrachtet worden. Im Rahmen dieses Gutachtens kann die Auseinandersetzung mit diesen Argumenten nur gestreift werden. Wenige Anmerkungen müssen reichen.

Weniger als die Hälfte aller Wohnungen in Deutschland befinden sich im Eigentum ihrer Nutzer. Das ist sowohl im europäischen wie im internationalen Vergleich ein niedriger Anteil. Vor allem in deutschen Großstädten überschreitet die Eigentümerquote selten den Anteil von einem Viertel des Wohnungsbestands. Das wird häufig als Grund für relative Vermögensarmut und mangelhafte Alterssicherung in Deutschland genommen. Ohne sie vertiefen zu können, formulieren wir hier fünf Argumente gegen den Glauben, dass mehr Wohneigentum zu einem Zuwachs an individueller Sicherheit und volkswirtschaftlicher Stabilität führt.

Erstens: Die pauschale Befürwortung einer hohen Eigentumsquote müsste eigentlich durch die Tatsache irritiert werden, dass die im europäischen Vergleich ärmsten Länder die höchsten Eigentumsquoten haben, wie die Abbildung 3 zeigt. Hinter den reichen Ländern Luxemburg, Dänemark und Belgien haben die wohlhabenden Staaten Österreich und Deutschland die niedrigsten Eigentumsquoten. Die hier nicht aufgeführte Schweiz – kein Mitglied der EU – nimmt bei der Eigentumsquote den niedrigsten Rang ein. Ohne weitere theoretische Interpretation ist zumindest so viel klar: Der Grad der ‚Vermögensbildung‘ durch Immobilien hat mit dem Wohlstandsniveau wenig zu tun.

Abbildung 9: Wohneigentumsquote und BIP



*Kaufkraftstandards (KKS) = künstliche Währung zum Ausgleich von Preisniveau-Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union

Quelle: aktualisierte Daten des IFSS aus: Armin Hentschel, *Der Steuerstaat und die Besteuerung des Bodens*, in: *Wohnungsmärkte und Wohnungspolitik*, Marburg 2019

Zweitens: Wer ein Eigenheim oder eine Eigentumswohnung kauft oder neu baut ‚bildet‘ im landläufigen Sinn ‚Vermögen‘. Alltagssprachlich wird der Besitz eines Eigenheims ähnlich behandelt wie das Halten einer Aktie oder eines Wertpapiers. Dahinter steht die stillschweigende Annahme, dass der selbstnutzende Immobilienbesitzer sein Haus oder seine Wohnung jederzeit in liquide Zahlungsmittel verwandeln kann. Einwände gegen die unterschiedslose Behandlung des Besitzes von selbstgenutztem und fremdgenutzten Immobilien sind wichtig:

Beim Eigenheim ist es augenfällig, dass der Besitzer eines selbstgenutzten Hauses oder einer Eigentumswohnung nach dem Verkauf eine andere Wohnung benötigt, es sei denn er ist Eigentümer mehrerer Objekte. Soweit er nur dieses eine Objekt besitzt, ersetzt er lediglich einen Konsumgegenstand durch einen anderen. Wenn die vormals selbstgenutzte Immobilie einen Preis erzielt, der auch nach Abzug des auf ihr lastenden Kredits höher ist als der damals gezahlte Preis, hat der Verkäufer einen Gewinn gemacht. Das ist insbesondere dann realistisch, wenn die Kaufpreise für Immobilien an einem Ort stark angestiegen sind. Aber in diesem Fall wird auch der Preis des neu zu beschaffenden Hauses oder der Eigentumswohnung teurer sein als zum damaligen Zeitpunkt der Anschaffung. Verkauf der alten Immobilie und Neukauf laufen auf ein Nullsummenspiel hinaus, wenn man nur im Besitz einer Immobilie ist, was auf rund die Hälfte der nicht-institutionellen Eigentümer von Wohnungen zutrifft.

Drittens: Eine andere Folge des Wohneigentumserwerbs ist wichtiger: Ein Immobilienbesitzer hat anders als ein (Nur)Mieter Zugang zum Kreditmarkt: Er kann sein Haus beleihen.²³ Dieser aus einzelwirtschaftlicher Sicht wichtige Vorteil birgt gesamtwirtschaftliche Folgerisiken, die in der politischen Debatte gerne unterschlagen werden. Insbesondere dann, wenn die Eigentumsquote in einem Land sehr hoch ist, tragen sie über Nachbeleihung zu Kreditblasen bei. Die Kreditvergabe an Haushalte mit geringem Einkommen, die Nachbeleihung von Immobilien haben sowohl in den USA wie in Großbritannien (UK) wesentlich zu den Instabilitäten beigetragen, die in der Finanzmarktkrise zum Fast-Zusammenbruch des Bankensektors geführt haben. Sie waren mitverantwortlich für die in der Finanzmarktkrise 2008-09 geplatze Kredit- und Immobilienblase. Das war kein historischer Sonderfall. Hohe Eigentumsquoten liefern Anreize zu exzessiver Kreditvergabe. 1990 hat die exzessive Immobilienkreditschöpfung zu einer Krise in Großbritannien geführt, die mehr Arbeitsplätze gekostet hat als die Finanzmarktkrise 2008-09. In Spanien und Irland hat es ähnliche geplatze Immobilienblasen gegeben.

Viertens: Die Finanzierung einer Neubauinvestition ist mit der Schaffung von Arbeitsplätzen und mit dem Einsatz von Maschinen und der Entstehung eines Gebäudes, also mit realer Wertschöpfung verbunden. Ein Kredit, der zum Kauf einer Gebrauchtimmoblie vergeben wird, überträgt einen Vermögensgegenstand und einen Schuldtitel auf einen neuen Schuldner, ohne dass auch nur ein einziger Handwerker beschäftigt werden muss. Die Übertragung von Vermögenswerten in Erwartung

²³ Der Anteil der sogenannten „one-time buyers“ ist in Deutschland wesentlich höher als in UK. Solche Haushalte kaufen ein Eigentum einmalig in ihrem Leben und setzen nicht auf das, was in UK als „getting on the property ladder“ bezeichnet wird. Gemeint ist die sukzessive Verbesserung der Wohnqualität über Kauf und Weiterverkauf von Immobilien. Wenn Wohneigentum in einem Land die klar dominierende Form der Wohnnutzung ist, gibt es zu Qualitätsverbesserungen über Eigentumswechsel keine Alternativen. Auch die Neigung, sich durch Nachbeleihung des Wohneigentums Liquidität zu verschaffen, ist in Deutschland sehr viel geringer als in anderen Ländern. „Die durchschnittliche Haushaltsverschuldung ist, gemessen am internationalen Durchschnitt, gering und ein Großteil der Wohnungseigentümer hat den eigenen Besitz vor dem Eintritt in das Rentenalter abbezahlt“. (Helbrecht, Geilenkeuser 2012, S. 428)

von kalkulatorischen Wertsteigerungen macht heute einen Löwenanteil an Finanzmarkttransaktionen aus. Dafür wird üblicherweise der Begriff „Finanzialisierung“ benutzt. Der Hinweis auf die damit verbundene Instabilisierung von Volkswirtschaften ist nicht akademischer Natur. Der frühere Vorsitzende der britischen Finanzaufsichtsbehörde Adair Turner hat den damit ausgelösten Teufelskreis so beschrieben: „Das Verleihen von Geld gegen Grundstücksvermögen erzeugt einen sich selbst verstärkenden Zirkel von Kreditangebot, Kreditnachfrage und Vermögenspreisen.“ (Adair Turner 2015) Der sogenannte ‚house price credit feed-back-cycle‘ wird von den neoklassisch geprägten ökonomischen Analysen ausgeblendet. In der englischsprachigen Literatur wurde für diese Art des ökonomischen Autismus das schöne Bild des ‚elephant in the room‘ geprägt. „Kredit, insbesondere der Grundstücks oder Hypothekenkredit, ist der ‚Elefant im Zimmer‘ ..., wenn es darum geht, das Verhalten von Hauspreisen, Bodenpreisen und Konsum in entwickelten Ökonomien zu verstehen.“²⁴ Die Metapher soll unterstreichen, dass ein Zusammenhang, der so wenig übersehbar ist wie ein Elefant im Wohnzimmer, in der ökonomischen Theoriebildung und Analyse keine Rolle spielt.²⁵

Fünftens: Bei einem nicht beschränkten Kapitalverkehr spielt sich der Wettbewerb um die übrig gebliebenen Bau- und Kaufplätze in Großstädten zwischen Investoren aus der ganzen Welt ab; die örtlich vorhandene „Kaufkraft“ limitiert den Bieterwettbewerb um die Restflächen anscheinend nicht. In deutschen Großstädten bewegen wir uns auf Londoner oder Pariser Verhältnisse zu. Sie bilden oft den Maßstab für das Anlageverhalten internationaler Investoren und für einen Teil der deutschen Wohnungspolitik. Die meisten Wohnungspolitikern dürften wenig über die Risiken und Instabilitäten wissen, die beispielsweise der in UK auf- und abgehende boom-and-bust-cycle bei Immobilien auf Basis hoher Eigentumsquoten durchläuft. Die durchschnittlichen Hauspreise lagen 2016 in UK bei dem Zehnfachen des verfügbaren Jahreseinkommens und befanden sich damit auf einem Niveau, das sie vor der Finanzkrise hatten.²⁶ Das Volumen der nicht abgetragenen Hypothekenschulden in Großbritannien ist von einem 30-Prozent-Anteil des durchschnittlich verfügbaren Einkommens im Jahr 1987 auf 100 Prozent im Jahr 2014 angestiegen. Man darf also fragen: ‚Liefern die britischen, spanischen, portugiesischen, bulgarischen oder irischen Märkte wirklich eine Orientierung für die Umgestaltung deutscher Wohnungsmärkte, die nicht trotz, sondern wegen ihrer Regulationsdichte als sehr stabil gelten?‘

II. Folgen der Umwandlung

Die deutschen Städte sind weitgehend gebaut. Der zu geringe Neubau der letzten Jahrzehnte hat die ‚Hardware‘ der Städte nur marginal verändert. In den meisten Städten bewegte sich die Neubauquote lange Zeit unterhalb des nachgeholten Ersatzwohnungsbaus für den modernisierungs-, abriss- und zusammenlegungsbedingten Wegfall an Wohnungen. Änderungen der Eigentümerstruktur vollziehen sich auch derzeit weitgehend innerhalb des vorhandenen Wohnungsbestandes. In diesen Immobilien wohnen Städter*innen, die in der Mehrzahl innerhalb des städtischen Arbeitsplatzangebots, im Handel, in den örtlichen Firmen arbeiten, an den Universitäten

24 Collins 2017, S. 112

25 Die theoretischen Gründe dafür liegen in der Dominanz der neoklassischen Denktradition, die Boden wie Maschinen als Produktionsfaktoren und Kapitalform gleichbehandelt.

26 Collins et al. 2017, S. 120

und Ausbildungsstätten studieren und lernen oder einfach nur als Rentner oder Nicht-Erwerbstätige in der Stadt wohnen. Unter ihnen sind nur wenige Nachfrager mit dem Einkommen eines russischen Oligarchen, eines französischen Topmanagers oder eines leitenden Managers von *Blackrock*. Bis zu einem gewissen Punkt können vermögende Zweitwohnungsnutzer aus dem Ausland, temporäre Nutzungen im Tourismusbereich oder die zeitweilige Vermietung an expatriierten Managern von ausländischen Unternehmen für Nutzung und Vermietung von sehr teuren Objekten und für eine Entkopplung der Immobilienpreise und Mieten von der örtlich vorhandenen Kaufkraft sorgen. Die Umwandlung kann dabei eine Rolle spielen, weil sie die Stadt für zusätzliche Käufersegmente zugänglicher macht.

Langfristig können massenhaft erwartete Wertsteigerungen nur realisiert werden, wenn die Wohnkaufkraft der örtlichen Nachfrager steigt. Um das zu gewährleisten gibt es im Prinzip zwei Möglichkeiten: (a) Die steigende Wohnkaufkraft kann durch ‚Zufuhr an Gutverdienern von außen‘ gespeist werden. Langfristig heißt das; die normal verdienende Bevölkerung muss durch Besserverdiener ausgetauscht werden. Auf Dauer ist eine solche Entwicklung – die in vielen deutschen Städten begonnen hat – politisch schwer zu verkraften. (2) Die andere Möglichkeit ist: Gute regionalwirtschaftliche Rahmenbedingungen halten Schritt mit steigender Beschäftigung und verbesserten Einkommen und stärken so die Wohnkaufkraft der vorhandenen Bevölkerung. Die Neuankömmlinge auf dem Wohnungsmarkt mit geringem Einkommen, die unter den Zugewanderten der letzten Jahren die deutliche Mehrheit stellten²⁷ finden auch dann eine bezahlbare Wohnung, wenn sie über ein durchschnittliches oder geringes Einkommen verfügen. Diese Entwicklung wäre demokratisch konsensfähig, weil sie sich um bezahlbare Wohnungen für die Mehrheit der ortsansässigen und neu zuziehenden Nachfrager kümmert, statt das Luxussegment aufzublähen und Gebrauchtwohnungen durch Umwandlung teurer zu machen. Welche Rolle die Umwandlung und der Verkauf von Eigentumswohnungen an Selbstnutzer und Kapitalanleger in diesem Kontext spielt, soll im Folgenden untersucht werden.

II.1 Die Preisentwicklung

Erstens: Vereinfacht kann man sagen, dass die Kaufpreise für Wohnimmobilien von Städten in einem engen Zusammenhang mit den sofort oder später am Ort erzielbaren Mieten stehen. Eine Wohnung mit der Durchschnittsmiete einer Münchner Wohnung wäre nirgendwo im ländlichen Raum Ostdeutschlands vermietbar. Zweitens: Dort wo – wie in den deutschen Großstädten – der Mietwohnungssektor den größten Anteil an Wohnungen stellt, müssen Wohnimmobilienpreise und Mietzahlungsfähigkeit zumindest mittelfristig Schritt halten. Drittens: Kaufpreise enthalten implizit Annahmen über die künftig erzielbaren Mieteinnahmen. Sind die Erwartungen an künftige Preis- und Einnahmesteigerungen aus Mieten oder Käufen hoch, so fallen die Preissteigerungen entsprechend aus.

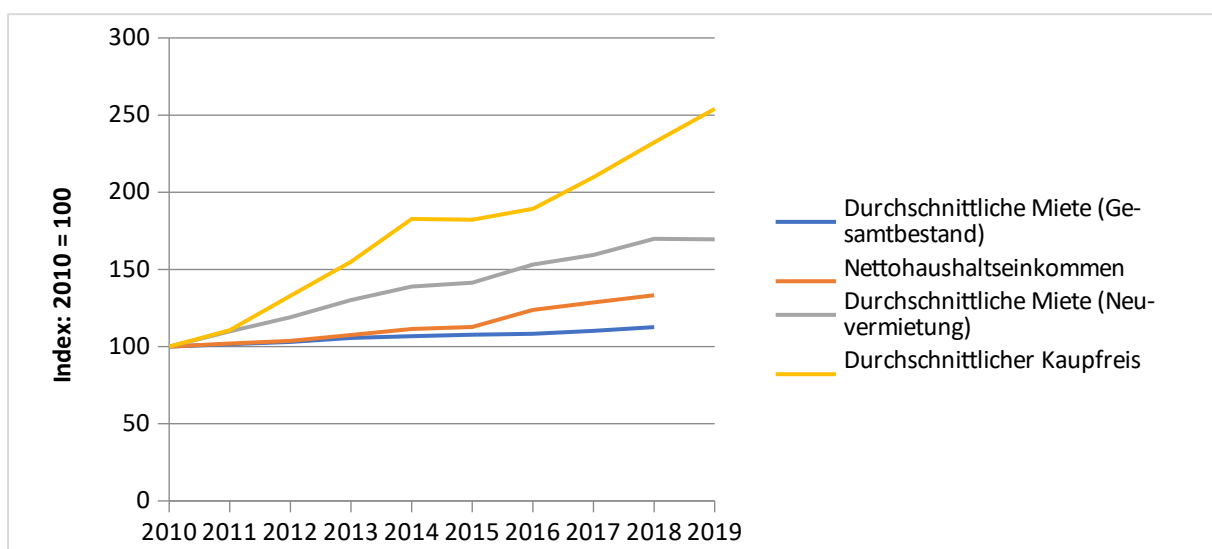
In den letzten Jahren sind jedoch in den großen Metropolen aber auch in vielen kleineren Städten in Deutschland die Kaufpreise für Immobilien sehr viel schneller gestiegen als die Mieten. Falls die Zahlen stimmen, deuten sie (a) darauf hin, dass sich Erwartungen und reale Mieten unterschiedlich entwickeln. Da Immobilieninvestitionen aber auf langfristigen Kalkülen basieren, könnte damit auch

²⁷ Die relevanten Zuwanderungsströme sind aus der osteuropäischen EU erfolgt. Die Arbeitssuchenden aus diesen Regionen verfügen im Regelfall über deutlich niedrigere Kaufkraft als die angestammte deutsche Bevölkerung

(b) die Hoffnung auf eine bessere Zukunft verbunden sein. Ob diese Erwartungen realistisch ist oder nicht, hängt von vielen Faktoren ab: Die Wohnkaufkraft muss deutlich steigen, es muss ein anhaltend knappes Angebot an Wohnungen, das nötige makroökonomische Umfeld und eine entsprechend hohe Zahlungsbereitschaft geben, und schließlich müssen die Mietpreise im Rahmen des geltenden Mietrechts durchgesetzt werden können. Vieles deutet darauf hin, dass mit dem ökonomischen Druck vor allem auch der politische Druck steigt, keinerlei mietpreisbegrenzende Vorschriften zuzulassen. Sollte das BVerfG den Mietendeckel für zulässig erklären, wäre auch ein großer Kreis der Vermieter von WEG-Wohnungen aus jüngerer Zeit betroffen, die zu völlig überhöhten Preisen gekauft haben. Ihre Rechnung würde nicht aufgehen. Das erklärt, warum ein großer Teil der privaten Vermieter, zu dem die WEG-Eigentümer gehörten, bei einer Wirkungsanalyse zur sogenannten „Mietpreisbremse“ – einer gültigen Rechtsvorschrift, § 556d BGB – die zulässige Höchstmiete am deutlichsten von allen Eigentübertypen überschritten hat.²⁸

Ein Teil der ungleichen Entwicklung der Kauf- und Mietpreise lässt sich möglicherweise mit den gesunkenen Zinsen erklären, die bei gleichbleibender Zins- und Tilgungszahlung – das nötige Eigenkapital vorausgesetzt - höhere Kredite und damit höhere Kaufpreise ermöglichen. In einigen Städten lag die Preissteigerung jedoch noch einmal deutlich über diesem Zinseffekt. Für Immobilienkäufer – egal ob Kapitalanleger oder Selbstnutzer – bedeutet das geringere Renditen und höheres Risiko. Für Immobilieneigentümer erhöht es dagegen den Anreiz zum Verkauf. Besonders deutlich sieht man das Auseinanderlaufen Kaufpreise für Eigentumswohnungen, der Angebotsmieten und der Einkommen in Berlin. Dort lagen die durchschnittlichen Kaufpreise 2018 beim 2,3 fachen des Preises von 2010, die Mieten für neuvermietete Wohnungen waren jedoch nur auf das 1,7fache gestiegen. Die Erhöhung der Bestandsmieten auf das 1,1fache lag sogar nochmal deutlich unter der Erhöhung der Einkommen auf das 1,3fache.

Abbildung 10: Entwicklung von Kaufpreisen, Mieten und Einkommen in Berlin 2010-2019



Quelle: IBB Wohnungsmarktbericht 2020

²⁸ Hentschel, Armin, Hopfenmüller, Julian. Die Wirkung der Mietpreisbremse – eine Zwischenbilanz für Berlin, Hamburg München und Frankfurt am Main August 2016, Gutachten im Auftrag des Deutschen Mieterbund, Berlin 2017 <https://www.ifss-potsdam.de/projekte/>

Dass es sich beim Auseinanderklaffen von Kaufpreisen und Mieten und dem in der Folge steigenden Risiko für Käufer nicht um ein Berliner Phänomen handelt, zeigen regelmäßig die Analysen der von der Immobilienwirtschaft ernannten Immobilienweisen. Demnach sind die Kaufpreise deutschlandweit seit 2009 um 93 Prozent und damit 2,6-mal so schnell gestiegen wie die Neuvertragsmieten.²⁹ In den sieben A-Städten sind dadurch trotz der gesunkenen Zinsen die Renditen gesunken und die Gutachter stellen fest: „Es fällt schwer, eine Begründung zu finden, warum Wohnungen mit so niedrigen Bruttoanfangsrenditen offensichtlich einen Käufer finden.“ Selbst unter der Annahme, dass das Zinsniveau über die nächsten 20 Jahre weiterhin so niedrig bleibt und dass sowohl Mieten als auch Verkaufspreise weiterhin entsprechend der Inflation um 1,5 Prozent steigen, ergibt sich so für den Käufer einer Berliner Wohnung zum durchschnittlichen Preis (4.777 Euro pro Quadratmeter), mit einer durchschnittlichen Neuvermietungsmiete (10,05 €) und mit ausreichend Eigenkapital (150.000 €) eine Rendite von gerade mal 2 Prozent (nach Abzug der Inflation). In den sieben A-Städten variierten die Median-Nettoanfangsrenditen zwischen 1 Prozent in Berlin und 2,5 Prozent in Köln.³⁰ Der vom Institut der deutschen Wirtschaft für den Wohnungsverkäufer Accentro erstellte Wohnkostenreport 2020³¹ kommt wenig überraschend zum genau gegenteiligen Ergebnis. Demnach war es in den meisten deutschen Großstädten im Vergleich zu den Neuvertragsmieten noch nie so günstig eine Eigentumswohnung zu kaufen wie 2019. In allen sieben A-Städten außer Berlin war das sogar besser als eine Bestandsmietwohnung. Einer der Gründe für dieses Ergebnis findet sich in einer der zwölf Variablen aus der Berechnungsformel – nämlich der Wertentwicklung von 2005 bis 2019. Mit dieser Variablen macht die Formel aus hoher Wertsteigerung in der Vergangenheit hohe Gewinne in der Zukunft, sie schreibt also die Wertsteigerungen einfach fort. In der Berichterstattung über die Studie wird diese problematische Annahme selten thematisiert und auch der Auftraggeber der Studie oft höchstens am Rande erwähnt.³² Das Gutachten des IW zum Umwandlungsverbot für die FDP Bundestagsfraktion verweist ebenfalls weder auf den Auftraggeber noch auf die gegensätzlichen Ergebnisse der Immobilienweisen oder anderer Kostenvergleiche.³³

Wegen der hohen Diskrepanz zwischen Bestands- und Neuvertragsmieten und der teilweise irrationalen oder aus der Knappheit an Mietwohnungen entstehenden höheren Zahlungsbereitschaft von Selbstnutzern werden auf die ohnehin hohen Kaufpreise teilweise hohe Preisaufschläge für leere Eigentumswohnungen erzielt. In Berlin variierten die Preise 2018 laut Gutachterausschuss zwischen

29 Rat der Immobilienweisen (2020): Frühjahrsgutachten Immobilienwirtschaft. Verfügbar unter <https://www.zia-deutschland.de/der-zia/fruehjahrgutachten/>

30 Rat der Immobilienweisen (2020): Frühjahrsgutachten Immobilienwirtschaft. Verfügbar unter <https://www.zia-deutschland.de/der-zia/fruehjahrgutachten/>

31 Voigtländer, M., Sagner, P. (2020): Accentro Wohnkostenreport 2020, verfügbar unter: <https://www.accentro.ag/publikationen/wohnenkostenreport/>

32 Hamburger Morgenpost (2020): Kaufen oder mieten? Studie gibt klare Antwort, was schlauer ist. Verfügbar unter: <https://www.mopo.de/hamburg/kaufen-oder-mieten--studie-gibt-klare-antwort--was-schlauer-ist-36769134>. Eine kritische Würdigung des Wohnungsmarktreports findet sich zum Beispiel in Fabricius, M., Seibel K. (2016): *Die Wahrheit über „Kaufen ist besser als Mieten“* in Welt vom 28.11.2016, verfügbar unter: <https://www.welt.de/finanzen/immobilien/article159818370/Die-Wahrheit-ueber-Kaufen-ist-besser-als-mieten.html> Eine gute Erläuterung des Vergleichs Kaufen vs. Miete findet sich beispielsweise bei Jauerning, H. (2019): Ewig mieten oder kaufen in der Spiegel vom 2.4.2019, verfügbar unter: <https://www.spiegel.de/wirtschaft/service/kaufen-oder-mieten-was-ist-guenstiger-a-1259502.html>

33 Voigtländer, M. (2020): Die Folgen eines Umwandlungsverbots für den Wohnungsmarkt in Deutschland. Ein Verweis auf Accentro ergibt sich lediglich durch den Titel im Literaturverzeichnis. Der Gründer von Accentro, Jacob Mingazzini ist Vorstandsmitglied des FDP-nahen Vereins „liberale Immobilienrunde e.V.“

4.623 Euro pro Quadratmeter für bezugsfreie Altbauwohnungen und 3.389 Euro pro Quadratmeter für vermietete Wohnungen. Um den Preisaufschlag für bezugsfreie Wohnungen zu realisieren, bieten einige Eigentümer den Bestandsmietern nach Mieterberichten Auszugsprämien von bis zu 50.000 Euro. Dies geschieht immer auf Kosten der Bezahlbarkeit der betroffenen Wohnung nach dem Verkauf.

II.2 Exkurs: Das Verhältnis Miete und Einkommen

Umwandlung liefert einen Beitrag zum unkontrollierten Anstieg der Wohnkosten und zur sozialräumlichen Polarisierung der Wohnraumversorgung. Es gibt keinen einfach kausalen Zusammenhang zwischen Mietanstieg und Umwandlung. Es handelt sich vielmehr um eine Wechselwirkung. Je höher die Mieten sind, desto stärker sind die Anreize und der Druck ins Eigentum zu wechseln; ein Druck, dem nur die wohlhabenderen Haushalte nachkommen können. Die Nachfrage nach den ‚Produkten‘ der Umwandler steigt und mit ihr die Kreditvergabe für den Erwerb von Wohneigentum und die Kaufpreise. Gekauft wird mit der Erwartung, dass deutlich höhere Mieten am Markt erzielbar sind und die Käufer verhalten sich entsprechend. Diese Spirale trägt zur Abkopplung der Immobilienpreise und Mieten von der örtlichen Einkommensentwicklung bei und zwingt einen wachsenden Teil der Bürger*innen auf die ‚property-ladder‘, wenn sie eine anständige und langfristig bezahlbare Wohnung suchen. Die Angst vor einem unkontrollierten künftigen Mietanstieg spielt dabei eine zentrale Rolle. Die Abkopplung der Wohnkosten von der örtlichen Kaufkraft ist das sozialpolitische Kernproblem. In der wohnungspolitischen Debatte wird das Thema Wohnkostenbelastung vorwiegend generalisierend anhand von Durchschnittswerten für das gesamte Bundesgebiet geführt. Auch hier fehlt die notwendig differenzierende Betrachtung des Einkommensgefüges und der regional unterschiedlichen Situation.

Es gibt wenige Daten, mit denen man Einkommens- und Mietentwicklung in regionalisierter Form aufeinander beziehen kann. Um hier nicht nur Berlin in den Mittelpunkt zu stellen, sollen zu diesem Thema einige Ergebnisse des *Sozioökonomischen Panels SOEP* herangezogen werden. Eine regelmäßige Wiederholungsbefragung des Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) zur Einkommensentwicklung konstatiert als Ergebnis: „Wiederanstieg der Einkommensungleichheit – aber auch deutlich steigende Realeinkommen.“³⁴ Gestützt auf eine Paneluntersuchung illustriert die DIW-Studie, wie wenig statistisch gemittelte Durchschnittswerte über Einkommensverteilung und räumliche Unterschiede in der Einkommensentwicklung aussagen. Das Problem ist vergleichbar mit der unfruchtbaren Diskussion über ‚den deutschen Wohnungsmarkt‘, bei dem statistische Durchschnittswerte auf örtlich spezifische Situationen bezogen werden, und damit nichts mehr aussagen.

Das DIW stellt zunächst fest: In den Jahren 1991 bis 2016 sind die bedarfsgewichteten³⁵ Haushaltseinkommen in Deutschland um durchschnittlich 18 Prozent gestiegen.³⁶ Die Zuwächse waren ab 2013 – vier Jahre nach der Finanzmarktkrise – besonders stark. Für diesen Anstieg waren

34 Markus Grabka, Jan Goebel, Stefan Liebig, Wiederanstieg der Einkommensungleichheit – aber auch deutlich steigende Realeinkommen, DIW Wochenbericht 19, 2019.

35 Die bedarfsgewichteten Äquivalenzeinkommen tragen der Tatsache Rechnung, dass der Bedarf eines Haushalts nicht linear mit der Anzahl der Personen steigt. Das Einkommen des Haushaltsvorstands (Hauptverdieners) wird mit dem Faktor 1 gewichtet, weitere erwachsene Personen mit 0,5 und Kinder bis 14 Jahren mit 0,3.

36 Grabka et al 2019

Lohnsteigerungen, abnehmende Arbeitslosigkeit und die 2016 erfolgten Rentenanpassungen³⁷ verantwortlich. An dieser Entwicklung haben auch große Städte wie Berlin teilgenommen. Hinter den Durchschnittswerten verbergen sich allerdings gravierende Ungleichheiten in der Entwicklung. Teilt man die Haushalte nach Einkommensgruppen in Dezile auf, dann hatte das oberste (10.) Einkommenszehntel im angesprochenen Zeitraum einen Anstieg von 35 Prozent.³⁸ Die Einkommen im zweiten Dezil hatten 2016 nur um 2 Prozent höhere Einkommen als 1991. Im untersten (1.) Dezil stiegen die Einkommen 1991 bis 1994 an, gingen aber 2000-2005 zurück und nahmen nach der Finanzkrise ab 2010 wieder ab. Wir haben Einkommensdaten in einem Zeitraum vor uns, in dem die Mieten in vielen Großstädten stark angestiegen sind.

Die DIW-Stichproben sind auf Gesamtdeutschland bezogen, lassen aber in gewissen Grenzen auch eine regionalisierte Auswertung und Interpretation zu. In Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern ist der Anteil der Haushalte unter der Armutsgrenze nur um zwei bis drei Prozentpunkte gestiegen, in großen Städten über 500.000 Einwohnern dagegen um sieben bis zehn Prozentpunkte. „Es gibt in den städtischen Regionen immer mehr Menschen, die nur über ein geringes Einkommen verfügen, die sich aber mit einem Mietmarkt konfrontiert sehen, in dem bezahlbares Wohnraum ein immer knapperes Gut wird.“³⁹ Ein wichtiger Faktor für die ungleiche Einkommensentwicklung ist dabei die Zuwanderung von Ausländern. Darauf sind wir eingegangen. Überall dort, wo Bevölkerungsanstiege besonders stark durch die grenzüberschreitende Zuwanderung bestimmt wurden, ist die Einkommenspolarisierung auch besonders ausgeprägt. Das gilt vor allem für Großstädte, in denen der Niedriglohnsektor und das prekäre Beschäftigungssegment neben dem Segment der sehr hohen Einkommen ausgeweitet wurde. Darauf weist das DIW hin.

Was bedeutet diese Entwicklung für das Verhältnis von Miete und Einkommen und die Umwandlung? Erstens: Die Umwandlung spielt beim Preisauftrieb in den Städten – das wurde gezeigt – eine wichtige Rolle, auch wenn sie nicht der einzige Faktor ist. Sie trägt hier vor allem zu einer Polarisierung des Wohnungsmarkts und des Mietengefüges bei, was sich in einer Polarisierung bei der Mietbelastung ausdrückt.

Zweitens: Es ist durchaus denkbar, dass sich auch in den Städten mit stark angespannten Wohnungsmärkten die Mietbelastung nur geringfügig verändert hat, obwohl die Zahl und der Anteil einkommensschwächerer Haushalte mit sehr hohen Mietbelastungen relativ und absolut angestiegen ist. Eine gemittelte Durchschnittszahl würde dazu wenig hergeben, weil sich im obersten Dezil die Einkommenssituation auch im Zeitablauf deutlich verbessert hat. Das DIW hat darauf hingewiesen. Anders in den unteren Dezilen. Rechnerisch kann bei der Ermittlung der Durchschnittswerte in bezug auf die Wohnkostenbelastung ein gleichbleibender Wert herauskommen. Ihn politisch als: ‚es hat sich ja nichts verschlimmert!‘ - zu interpretieren, ist zwar gängig aber unredlich.

Drittens: Der entspannte Wohnungsmarkt und die niedrigen Mieten einer Kommune in Sachsen-Anhalt würden auch im Nachfragebereich der Niedrigeinkommen vermutlich noch ein ausreichendes

37 Plus 4,25 % in Westdeutschland, 5,95 % in Ostdeutschland

38 Dabei muss berücksichtigt werden, dass die wirklich Reichen bei solchen Befragungen nicht, bzw. sehr unzulänglich erfasst werden. Darin sind sich alle Studien, die sich mit dem Thema befassen, einig

39 Grabka et al, 2019, S. 352

und bezahlbares Angebot an Mietwohnungen vorhalten. In einer Großstadt wie Hamburg, Berlin oder München ist das deutlich anders.

Viertens: Der Erwerb teurer WEG-Wohnungen zu Vermietungszwecken spielt in jüngerer Zeit eine wachsende Rolle. Die größten Gruppen der Zuwanderung in die Großstädte kamen aus den osteuropäischen EU-Staaten. Die Menschen aus diesen Herkunftsländern verfügen als Ersthochvermieter auf den städtischen Wohnungsmärkten nicht nur über unterdurchschnittliche Einkommen, sondern auch über weniger informelle Wege der Wohnungsvermittlung. Sie sind auf das kleiner werdende Segment der inserierten wiedervermieteten Wohnungen angewiesen, die nach den Analysen des IFSS⁴⁰ besonders teuer sind. Auch junge Akademiker, die nach Berlin kommen, sind von dieser Situation betroffen. Sie finden ihre Unterkünfte oft in einem wachsenden grauen Wohnungsmarkt, in dem Wohngemeinschaften durch eine Addition von hohen Untermieten für einzelne Zimmer oft Gesamtmieten finanzieren, mit denen kein normalverdienender Familienhaushalt mithalten kann. Diese Situation ist nicht neu. Sie entwickelt sich in einem Geflecht von halblegalen oder illegalen Formen der Vermietung und wirkt am Mietpreisauftrieb direkt oder indirekt mit. Sie findet in einer Mangelsituation statt, von der zurzeit breite Schichten der Bevölkerung betroffen sind. Sie betrifft viele Universitätsstädte und wurde beispielsweise in Tübingen – einer kleinen Universitätsstadt – als Politikum erstens Ranges diskutiert.⁴¹ In viele Facetten des grauen Marktes spielt die zeitweilige und befristete möblierte Vermietung überteuerter Wohnungen eine wichtige Rolle.

II.3 Die Konsequenzen von Umwandlung für Eigentumskonzentration, Käufer und Mieter

In Berlin liegt laut GWZ 2011 mehr als jede zweite Mietwohnung in einem Haus mit 13 oder mehr Wohnungen und immerhin etwa ein Drittel dieser großen Mietshäuser gehörte 2011 Privatpersonen. Zumindest in der Theorie erlaubt die Umwandlung dieser Häuser kleinteiligere Eigentümerstrukturen. Allerdings lässt sich diese auch ohne Umwandlung z.B. durch genossenschaftliches Wohnen erreichen. Eine kleinteiligere Eigentümerstruktur bedeutet nicht automatisch eine geringere Eigentümerkonzentration, erschwert jedoch die Umsetzung und Überprüfung von Regulierung. Wie stark das Immobilieneigentum in Deutschland konzentriert ist, lässt sich aufgrund fehlender Daten nicht sagen und auch ein Zusammenhang zwischen Umwandlung und Vermögensverteilung lässt sich nicht valide prüfen. Laut Daten des SOEP hat die Zahl der deutschen Haushalte mit Mieteinnahmen zwischen 2010 und 2018 tatsächlich um 750.000 zugenommen, allerdings hat sich die Vermögensverteilung in Deutschland in diesem Zeitraum nicht geändert und der Großteil der Mieteinnahmen ist weiter sehr stark konzentriert.⁴² Das liegt auch daran, dass durch die gestiegenen Preise und die daraus resultierenden höheren hypothetischen Mieten und Eigenkapitalanforderungen der Kauf nur für einen kleinen Teil der betroffenen Bevölkerung überhaupt möglich ist. Die Wohnkosten von 10,05 Euro pro Quadratmeter aus

40 Hentschel, A., Hopfenmüller, J. Der lokale Staat Vier Perioden der Soziogenese deutscher Städte, Marburg 2017.

41 Institut Für Soziale Stadtentwicklung, Wohnen in der Grauzone, Die Wohnsituation Berliner Hochschulstudenten Ergebnisse einer repräsentativen Befragung, Schriftenreihe des IFSS, Berlin 1995.

42 Vergleiche z.B. DIW Wochenbericht 40/2019: der Gini-Index der Vermögensverteilung lag sowohl 2012 als auch 2017 bei 0,779 und lag damit leicht über dem Wert von 2002 und etwas unter dem Wert von 2007. Weitere Informationen unter: https://www.diw.de/de/diw_01.c.679909.de/publikationen/wochenberichte/2019_40/vermoegensungleichheit_in_deutschland_bleibt_trotz_deutlich_steigender_nettovermoegen_anhaltend_hoch.html#section2

unserem Berliner Investitionsbeispiel entsprechen bei durchschnittlicher Wohnungsgröße 38 Prozent des mittleren Berliner Haushaltseinkommen für 2018 und sind damit für die Mehrzahl der Berliner selbst bei vorhandenem Eigenkapital und dem hohen mit dem Kauf verbunden Risiko unbezahlbar. Für die zahlungskräftigen Zugezogenen (genauso wie die wenigen Bestandsmieter), die sich die derzeitigen Preise leisten können, ist ihr neues Zuhause sehr teuer erkaufte und ein großes Risiko. Sie binden damit oft ihr gesamtes Vermögen und einen Großteil ihrer zukünftigen Einkommen an einem Ort.

Die Datenlage darüber, was kleinteiligere private Vermieterstrukturen für die Mieter*innen bedeuten, ist ebenfalls schwach, uneinheitlich und meistens über grundlegend unterschiedliche regionale Immobilienmärkte gemittelt. Laut SOEP lag die Zufriedenheit der Mieter bei privaten Vermietern leicht über der Zufriedenheit mit privaten Unternehmen und unter der von Genossenschaften und kommunalen Unternehmen, allerdings erfolgt keine Unterscheidung zwischen Wohnungs- und Hauseigentümer.⁴³ Laut einer Umfrage unter 1.600 Mitgliedern des Berliner Mietervereins aus dem Jahr 2000 waren Mieter*innen in Eigentümergemeinschaften mit 60 Prozent zwar etwas seltener unzufrieden oder sehr unzufrieden mit ihrem Vermieter als bei privaten Vermietern mit 67 Prozent. Die Unzufriedenheit lag aber höher als bei privaten Unternehmen mit 59 Prozent und deutlich über der bei landeseigenen Wohnungsunternehmen oder den Genossenschaften mit etwa 40 Prozent.⁴⁴ In einer deutschlandweiten Umfrage unter 1.000 Mietern für die Jahre 2008, 2010 und 2012 schnitten private Einzelvermieter bei der Zufriedenheit genauso gut ab wie kommunale und genossenschaftliche Unternehmen, hatten aber deutlich weniger Mieter, die wieder dort mieten würden.⁴⁵

Dass durch neugebaute teure Eigentumswohnungen auch indirekt durch Umzugsbewegungen kaum bezahlbare Wohnungen frei werden (sogenannter Sickereffekt), zeigt eine aktuelle Studie des BBSR. Sie belegt, dass deutschlandweit etwa die Hälfte der durch Umzug in eine meist teurere und höherwertige Wohnung freigewordenen Wohnungen durch Zuziehende belegt wird, die dafür sorgen, dass Umzugsketten innerhalb der Stadt durchbrochen werden. Zusätzlich wird laut Studie der Sickereffekt noch dadurch abgeschwächt, dass bis zu 65 Prozent der durch den Umzug freiwerdenden günstigeren Wohnungen durch Mietsteigerungen bei der Neuvermietung ebenfalls ins höherpreisige Segment verlagert werden.⁴⁶

Schließlich ergibt sich durch die Umwandlung auf der einen Seite die Möglichkeit für Mieterinnen, ihre Wohnung zu kaufen und auf der anderen Seite die Gefahr, vom Käufer gekündigt zu werden. In den etwa 18.000 seit 2015 in den Berliner Millieuschutzgebieten umgewandelten Wohnungen haben bisher nur 54 Mieter*innen von ihrem Vorkaufsrecht Gebrauch gemacht, was zum großen Teil daran liegen dürfte, dass die Umwandler das Ende der Frist abwarten, innerhalb derer an Mieter zu

43 Zitiert in: Voigtländer, M., Sagner, P (2019): Vermietergruppen in Großstädten im Vergleich. IW-Report 11/19 verfügbar unter: <https://www.iwkoeln.de/studien/iw-reports/beitrag/michael-voigtlaender-pekka-sagner-vermietergruppen-in-grossstaedten-im-vergleich.html>

44 IFSS, Wie gut ist Ihr Vermieter? Mitgliederbefragung im Berliner Mieterverein, Veröffentlichung in der Schriftenreihe des IFSS, Berlin 2000

45 Vergleiche: <https://www.berliner-mieterverein.de/magazin/online/mm0313/031312a.htm> und <https://www.immobilienzzeitung.de/1000012986/mieterzufriedenheit-private-wohnungsunternehmen-rutschen-ab> für weitere Details

46 BBSR (2020): Umzugsmobilität und ihre Wirkung auf lokale Wohnungsmärkte. BBSR Online Publikation Nr. 11/2020. Verfügbar unter: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2020/bbsr-online-11-2020.html>

verkaufen ist, oder Umgehungsmethoden nutzen (vergleiche Kapitel III.7). Berlinweit wurden 2019 von 9.883 verkauften umgewandelten Wohnungen nur 460 (4,6 Prozent) an Mieter verkauft.⁴⁷ Verlässliche Daten zum Umfang und zur Entwicklung von Eigenbedarfskündigungen gibt es ebenfalls nicht. Anhand der Häufigkeit der Fälle aus der Mieterberatung schätzt der *Deutsche Mieterbund* die jährliche Fallzahl auf etwa 14.000 Fälle bundesweit.⁴⁸ Schließlich zeigt eine Studie von Beran und Nuissl (2019) für die Jahre 2013 bis 2015, dass Umzügler aus Wohnungen von privaten Kleinanbietern in Vergleich zu allen anderen Vermietergruppen überdurchschnittlich oft verdrängt wurden und Kündigung viel häufiger als bei anderen Vermietergruppen der Grund für die Verdrängung war (27,9 Prozent im Vergleich zu 5,6 Prozent bei den privatwirtschaftlichen Unternehmen, 6,2 Prozent bei den LWU und 11,1 Prozent bei den Genossenschaften).

Beispiel 3 – Aufteilung als Risiko für den Käufer

Mit dem Kauf einer Eigentumswohnung akzeptiert der Käufer die bei der Aufteilung in der Teilungserklärung festgelegten Regeln und übernimmt einen seinem Flächenanteil entsprechenden Teil der Gebäuderisiken und der in der Wohnungseigentümergeinschaft mehrheitlich beschlossenen Kosten. Besonders problematisch ist das, wenn der mit der Aufteilung betraute Eigentümer oder Projektentwickler noch die Mehrheit der Wohnungen im Gebäude besitzt. Die Käuferin einer Eigentumswohnung in Berlin zahlte beispielsweise schon 2016 etwa 6.000Euro pro Quadratmeter und musste seitdem u.a. für die Beseitigung von Schimmel beim Ausbau des Dachgeschosses schon zwei Sonderumlagen von mehr als 10.000€ zahlen. Zugang zu Dokumenten, die den Zustand und die Kenntnis über Probleme bereits beim Kauf des Hauses belegen würden, verweigerte die vom damaligen Käufer und aktuellen Mehrheitseigentümer kontrollierte Hausverwaltung. Die Auswahl von Ingenieuren zur Begutachtung der Arbeiten genauso wie der Hausverwaltung erfolgt in der WEG mehrheitlich und damit weiterhin im Interesse des Aufteilers.

Beispiel 4 – Aufteilung im Interesse der Aufteiler

„Gründer Nikolaus ZIEGERT hat die Gründungsphilosophie des Unternehmens geprägt, wonach möglichst vielen Menschen Immobilieneigentum ermöglicht werden soll, um eine nachhaltig wirksame Vermögensbildung für die persönliche Entwicklung und finanzielle Absicherung zu fördern...“ „Zielgruppe unserer Stiftung – den Schwellenhaushalten“

Mehrere Stiftungen und Interessenverbände fordern die Eigenheimförderung. Sie werden getragen durch zwei Gruppen von Profiteuren – zum einen der Bauindustrie zum anderen den professionellen Aufteilern. Vertreter der ersten Gruppe haben sich 2016 im Verbändebündnis „Wohneigentum“ organisiert. Darunter finden sich z.B. die Bundesarchitektenkammer (BAK), der Bundesverband Deutscher Baustoff-Fachhandel (BDB), die Deutsche Gesellschaft für Mauerwerks- und Wohnungsbau (DGfM), der Immobilienverband Deutschland IVD und der Verband Privater Bauherren (VPB). Das Verbändebündnis veranstaltete 2017 den ersten Deutschen Wohnungseigentums-Tag unter dem

47 Abgeordnetenhaus Berlin (2020): Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Katrin Schmidberger (Grüne). Drucksache 18/24216.

48 DMB (2019): Beratungs- und Prozessstatistik 2018. Verfügbar unter: <https://www.mieterbund.de/presse/pressemeldung-detailansicht/article/54216-deutscher-mieterbund-legt-beratungs-und-prozess-statistik-2018-vor.html>

Motto „Wohneigentum entlastet Mietsektor“. Botschaft und Ergebnis sind auf der Website der Veranstaltung wie folgt zusammengefasst: „[Die Moderatorin] appellierte an die Zuhörer, sich von der Vorstellung zu lösen, man müsse ganz besonders wohlhabend sein, um Wohneigentum zu erwerben. Es gebe beim Eigenheimerwerb empirisch nachgewiesene Sickereffekte [...] Die Vertreterinnen von CDU/CSU und SPD kündigten als Ergebnis der Diskussion eine verstärkte Wohneigentumsförderung an.“ 2018 wurde beim Pestel-Institut eine Studie zur „Effektive[n] Förderung von Wohneigentum als neue Chance zur Alterssicherung“ in Auftrag gegeben und ein parlamentarisches Frühstück dazu veranstaltet.

Vertreter der zweiten Gruppe sind in Berlin Der Verein zur Förderung von Wohneigentum in Berlin e.V. (VWB) und die Joanes Stiftung. Der VWB wurde 2017 von Jacopo Mingazzini dem damaligen Geschäftsführer der Accentro AG – nach eigener Darstellung Marktführer für Wohnungsprivatisierung - gegründet. In einem Beitrag kritisiert Mingazzini die zementierte Mieternation und bezeichnet die CDU/CSU wegen des geplanten Umwandlungsverbots als „Komplize der größten Eigentumsbehinderungsaktion der Nachkriegsgeschichte“. Accentro gibt jährlich beim Institut der deutschen Wirtschaft den Wohnkostenreport in Auftrag, der die Vorteile des Wohnungskaufs betont. Mingazzini ist ebenfalls Vorstandsmitglied im FDP-nahen Verein liberale Immobilienrunde e.V. Die Joanes Stiftung wurde 2015 von Nikolaus Ziegert gegründet und ist gemeinnützig. Unter den 15 Stiftungszwecken finden sich die Förderung der Eigentumsbildung und die Forschung zum Thema Wohnungseigentum. 2017 wurden nach Stiftungsangaben 55 Veranstaltungen mit der „Zielgruppe unserer Stiftung – den Schwellenhaushalten“ organisiert. Für 2018 war ein Buch mit der Deutschen Stiftung Eigentum zum Wohneigentum geplant. Ziegert profitiert als Eigentümer von aufgeteilten Wohnhäusern, als Verkäufer von teuren Eigentumswohnungen und als Makler besonders stark von Umwandlung und Aufteilung. Der Umfang seiner Immobilienaktivitäten wurde erst Anfang 2020 sichtbar nachdem eine Recherche der Berliner-Zeitung Ziegert als wahren Eigentümer hinter dem im Transparenzregistereintrag der a tempo AG fälschlicherweise eingetragenen Berechtigten identifizierte. Vorsitzender des Stiftungsrats der ebenfalls gemeinnützigen Stiftung Eigentum ist Christian Schmidt (MdB, CSU). 2020 erschien das Buch „Wohneigentum für breite Schichten der Bevölkerung“.⁴⁹

III. Rechtlicher Rahmen und Änderungsbedarf

Gegenstand dieser Studie ist die **Umwandlung** bestehender Mehrfamilienhäuser in Wohnungseigentum.

Das Bürgerliche Gesetzbuch geht vom Grundstückseigentum aus: Eine Immobilie wird bestimmt durch die auf einer Flurkarte eingezeichneten vertikalen Grenzen, und dieses Flurstück wird als Ganzes einem Eigentümer oder mehreren Eigentümern gemeinschaftlich zugeordnet.⁵⁰ An diese Konzeption des Grundstückseigentums knüpfen viele andere Gesetze des deutschen Rechts an.

49 Weitere Informationen unter: https://lobbypedia.de/wiki/Deutsche_Stiftung_Eigentum

50 Andere Rechtsordnungen kennen ein Stockwerkseigentum, auch in Deutschland galt es vor Einführung des BGB, siehe auch § 182 EGBGB. Andere Rechtsordnungen haben lange Zeit insbesondere in Städten das Grundeigentum in der Hand der Stadt, der Grafschaft oder des Staates belassen, lediglich Baurechte und Nutzungsrechte zugelassen, auch heute gibt es Rechtsordnungen mit diesem Ansatz.

In den 1950er Jahren wurde mit dem Wohnungseigentumsgesetz⁵¹ eine Abweichung angelegt für **Neubauten**: Das Gesetz eröffnete die Möglichkeit, Mehrfamilienhäuser in der Weise zu planen und zu bauen, dass in einer Gebäudehülle getrennt nutzbare Wohnungen entstehen, die dann auch grundbuchlich separat erfasst werden – meist werden Wohnungsgrundbücher⁵² angelegt –, und jeweils eigene Eigentümer bekommen sollten.

Dieses Angebot wurde seinerzeit nicht umfangreich in Anspruch genommen: Nur wer über gesichertes Einkommen oder – wenige Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs – über ein gewisses Vermögen verfügte, konnte den Neubau oder Erwerb einer Immobilie leisten, legte dann aber meist Wert auf ein Haus mit Garten. Auch heute wird der Neubau von Eigentumswohnungen⁵³ bzw. deren anschließender Erwerb fast ausschließlich von Menschen betrieben, die deutlich über dem Durchschnitt liegendes Einkommen erzielen oder Vermögen – z.B. aus Erbschaften – einsetzen können.

Für die Erwerber von selbstgenutztem Wohnungseigentum nehmen damit Spielräume für ein selbstbestimmtes Wohnen zu: Das Dach über dem Kopf ohne Abhängigkeit von einem stärkeren Rechtsinhaber ist für viele Menschen eine Beruhigung, und zudem kann die Eigentumswohnung vom Besitzer umgebaut und mitgestaltet werden.⁵⁴ Aus heutiger Sicht hat der Ansatz, Wohneigentum für die Selbstnutzung in einem neu zu errichtenden Mehrfamilienhaus zu schaffen, auch das Argument der Nachhaltigkeit auf seiner Seite.⁵⁵

Auch die **Umwandlung** bestehender Mehrfamilienhäuser in Wohnungseigentum war im Gesetz von 1951 bereits angelegt. Durch eine Aufteilungserklärung können bestehende Häuser in einzelne Wohnungen aufgespalten werden,⁵⁶ die dann jeweils in einem Wohnungsgrundbuch erfasst werden und separat verkäuflich sind. Viele Jahre lang scheiterte diese Umwandlung bereits daran, dass die Altbauten neuzeitlichen Anforderungen an Brand- Schall- und Wärmeschutz nicht gerecht wurden, daher nicht als abgeschlossen angesehen wurden. Seit einer Grundsatzentscheidung von 1992⁵⁷ kann mit solchen Gründen die Aufteilung nicht mehr verweigert werden.⁵⁸

Die Umwandlung bestehender Mehrfamilienhäuser in Wohnungseigentum hat nicht das Argument für sich, Wohnraum zu schaffen: Der Wohnraum ist schon vorhanden, er diente vorher anderen als Lebensmittelpunkt und wird lediglich in eine neue Eigentumsform überführt.

Ein zweiter Schritt – der **Verkauf** einer nun separaten Eigentumswohnung – ist zwar mit der erfolgten Schaffung separater Wohnungsgrundbücher schon als Möglichkeit angelegt. Es ist aber ein davon

51 Wohnungseigentumsgesetz vom 15.03.1951, BGBl. I, 157.

52 § 7 WEG.

53 In der Regel in Großstädten.

54 Unterschätzt wird meist, dass innerhalb von Wohnungseigentümergeinschaften sehr oft Konflikte entstehen, die an Erbitterung dem Streit um den Maschendrahtzaun nicht nachstehen, und vielfach gar nicht lösbar sind.

55 Durch Geschosswohnungsbau wird der Flächenverbrauch reduziert, und in einer gemeinsamen Gebäudehülle ist bei guter Bauausführung auch die Klimabilanz besser.

56 Die Wohnungen müssen „abgeschlossen“ sein, § 3 Abs. 3 WEG, § 7 Abs 4 Nr. 1 WEG.

57 Gemeinsamer Senat der obersten Bundesgerichtshöfe, Beschluss vom 30.06.1992 - GmS-OGb 1/91, BGHZ 119, 42.

58 jährlich werden etwa 20.000 Streitigkeiten innerhalb von Wohnungseigentümergeinschaften gerichtlich erledigt, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publikationen/Downloads-Gerichte/zivilgerichte-2100210187004.pdf>. Nutzungskonflikte aufgrund von mangelhaftem Schallschutz sind nach Erfahrung von Praktikern nicht selten.

losgelöster Rechtsakt, der eintreten kann, nicht eintreten muss: Es kommt durchaus häufig vor, dass ein Grundstückseigentümer oder -käufer zunächst nur die Umwandlung in Eigentumswohnungen vornimmt, dann aber sämtliche Wohnungen – oder wenigstens die Mehrheit – selbst behält und vermietet (siehe dazu oben Abschnitt I.3).

III.1 Allgemeine Regelungsdefizite

Außer bei Eigentumswohnungen, die von vornherein für die Selbstnutzung neu geschaffen oder aus leerstehenden Mehrfamilienhäusern entwickelt worden sind, stellt sich rasch die Frage, wie die Sozialbindung des Eigentums gesichert werden kann: Der Gebrauch des Eigentums soll gemäß Art. 14 Abs. 2 GG zugleich dem Wohl der Allgemeinheit dienen. Sind andere Menschen auf die Nutzung dieses Eigentums angewiesen, dann ist diese Gemeinwohlbindung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts besonders intensiv.⁵⁹ Aufgabe des Gesetzgebers ist es, sie durchzusetzen.

Diese Anforderung gilt für Grundstückseigentum in gleicher Weise wie für Wohnungseigentum. Es zeigt sich aber, einige Regelungsdefizite sich durch den Vorgang der Umwandlung, also die grundbuchliche Aufteilung von Grundstückseigentum in Eigentumswohnungen, verstärken.

3.1.1 Mangelnde Transparenz im Grundbuch

Für den Mieter, der eine Wohnung anmietet, dort seinen Lebensmittelpunkt begründen will, ist von erheblicher Bedeutung, wer Vermieter der Wohnung ist. Wenngleich hier Änderungen im weiteren Verlauf nie auszuschließen sind, werden viele Mieter (soweit möglich) von einer Anmietung Abstand nehmen, wenn das Mietverhältnis erkennbar nicht dauerhaft sein wird, weil zu vermuten ist, dass der Vermieter womöglich selbst Eigenbedarf geltend machen wird. Auch für die Einschätzung, ob der Vermieter Interesse an der Pflege der Immobilie und zufriedenstellendem Mietverhältnis haben wird, oder eher daran, möglichst hohe Erträge aus der Immobilie (oder ihrem Weiterverkauf) zu ziehen, kann maßgeblich sein, ob es sich um einen wohlbeleumundeten ortsansässigen Vermieter, einen private-equity-Fonds oder eine Firma in einer Steueroase handelt.

- Hier sollte entsprechend den skandinavischen Vorbildern Transparenz und leichte Zugänglichkeit aller wichtigen Daten geschaffen werden.

Grundprobleme der mangelnden Transparenz im deutschen Grundstückswesen verschärfen sich bereits durch eine bloße Umwandlung: Für die einzelne Wohnung ist nun nur noch das Wohnungsgrundbuch maßgeblich – ob diese Wohnung denselben Eigentümern gehört wie alle anderen Wohnungen der Anlage, kann bestenfalls durch Einsichtnahme in die alte Stammakte ermittelt werden. Wer als wirtschaftlich Berechtigter real diese Wohnungen hält, ist häufig nicht festzustellen.

III.1.2 Bodenwerte, Kaufpreise, Mietpreise

Es ist seit langem bekannt, dass die ungesteuerte Preisentwicklung der Bodenpreise zu schwerwiegenden Problemen bei der Stadtentwicklung führt. Die in den letzten Jahrzehnten

⁵⁹ BVerfGE 37, 132 (141); 38, 348 (370); 95, 64 (84 f.); BVerfG vom 18.7.2019 - 1 BvL 1/18, 1 BvR 1595/18, 1 BvL 4/18, WuM 2019, 510.

eingetretenen Bodenpreissteigerungen sind nicht dadurch zu begründen, dass ein höherer Gebrauchswert eingetreten ist. Selbst wo Steigerungen des Wohnwerts eintreten, sind sie in aller Regel weit überwiegend durch die öffentliche Infrastruktur und die Investitionen anderer Eigentümer in private Infrastruktur bewirkt, und sie fließen dem einzelnen Eigentümer selbst dann zu, wenn er überhaupt nichts zur Verbesserung beiträgt.⁶⁰

Die ungehemmten Preissteigerungen in allen Ballungsgebieten sind fast vollständig durch die spekulative Erwartung bestimmt, dass einige Jahre später jedenfalls ein noch höherer Preis erzielt werden kann (siehe dazu oben Abschnitt II.1). Hinzu kommt, dass Immobiliengeschäfte häufig für Geldwäschevorgänge genutzt werden,⁶¹ bei denen naturgemäß ein Bedürfnis, den Preis niedrig zu halten, überhaupt nicht besteht.

Diese Fehlentwicklung verstärkt sich durch die Umwandlung in Eigentumswohnungen: Obwohl die Qualität einer Wohnung sich durch die Umwandlung in Wohnungseigentum in keiner Weise ändert, werden Eigentumswohnungen zu wesentlich höheren Preisen verkauft als es dem Anteil an dem Preis des Gesamtgrundstücks entspräche. Nicht selten beträgt der Preis mehr als das Fünffache dieses anteiligen Preises.⁶²

Es erhöht sich andererseits der Kreis der Nachfrager: Während der Erwerb eines Gesamtgrundstückes mit zwanzig Wohnungen zum Preis von 3 Millionen Euro nur wenigen Akteuren möglich ist, kann ein Wohnungspreis von 300.000, 400.000 oder 500.000 Euro von zahlreichen Nachfragern aufgebracht werden. Sind diese Gewinnerwartungen bekannt, wird der nächste Grundstücksverkäufer – auch bei Verkauf des Gesamtgrundstückes – einen wesentlich höheren Kaufpreis verlangen. Eine rechtliche Steuerung findet praktisch nicht statt.

Die Folgen sind gravierend: Akteure, die an einer mäßigen, dem Allgemeinwohl verpflichteten Bewirtschaftung interessiert sind, wie Genossenschaften, Stiftungen, kirchliche Träger, können für Grundstücke häufig nicht einmal mehr mitbieten, weil mit diesen Einstandspreisen eine moderate Bewirtschaftung nicht mehr möglich ist. Und selbst wenn Land oder Kommunen für ihre Gesellschaften Mittel für den Erwerb zu den geforderten Preisen zur Verfügung stellen, stehen diese vor dem Problem, dass diese Erwerbsmittel durch moderate Bewirtschaftung womöglich gar nicht refinanzierbar sind. Jeder Erwerber, der eine Wohnung zu diesen Preisen gekauft hat, und sie nicht selbst nutzen will, sieht sich danach in dem Zwang, zur Refinanzierung möglichst hohe Mieten zu verlangen.

Maßgeblich für die rechtliche Regulierung, für die der Bund zuständig ist,⁶³ sind für steuerliche Belange die Bestimmungen des Bewertungsgesetzes,⁶⁴ für städtebauliche Belange die auf der

60 Hiergegen bereits in den 1980er Jahren Hans-Jochen Vogel, NJW 1972, 1554; ders.: Mehr Gerechtigkeit!, 2019: „Wir brauchen eine neue Bodenordnung – nur dann wird Wohnen wieder bezahlbar“.

61 Siehe dazu etwa: <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/geldwaesche-immobilien-deutschland-1.4655801>

62 Da parallel auch die Werte der ungeteilten Grundstücke steigen, vermischen sich beide Effekte.

63 Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG; Art. 105 ff GG

64 Gesetz vom 1. Februar 1991, BGBl. I S. 230-262, zuletzt geändert durch Art. 25 G vom 12. Dezember 2019, BGBl. I S. 2451, 2486.

Ermächtigung in § 194 BauGB beruhenden Bestimmungen der Immobilienwertermittlungsverordnung.⁶⁵

§ 3 Abs. 2 ImmoWert VO: Die sogenannten Verkehrswerte „bestimmen sich nach der Gesamtheit der am Wertermittlungstichtag für die Preisbildung von Grundstücken im gewöhnlichen Geschäftsverkehr (marktüblich) maßgebenden Umstände wie nach der allgemeinen Wirtschaftslage, den Verhältnissen am Kapitalmarkt sowie den wirtschaftlichen und demographischen Entwicklungen des Gebiets“.

Wird der Verkehrswert nach der Vergleichswertmethode⁶⁶ bestimmt, dann werden die beim Verkauf von Grundstücken tatsächlich erzielten Kaufpreise als Maßstab genommen; spekulative Ertragserwartungen, oder auch Interessen der Geldwäsche, die zu hohen gezahlten Kaufpreisen geführt haben, schlagen sich somit direkt im Verkehrswert nieder. Auch wenn die Ertragswertmethode⁶⁷ angewendet wird, wird der Ertrag bereits hochpreisig verkaufter und vermieteter Grundstücke einbezogen.

Zu beobachten ist, dass infolge höherer zukünftiger Gewinnerwartung der Faktor, wie viele Jahreserträge anzusetzen sind, in den vergangenen Jahren deutlich hochgesetzt wurde, gegenüber einem Faktor des etwa 9-fachen bis 10-fachen Jahresertrags in den 1990er Jahren auf heute oft mehr als den 50-fachen (ja bereits erhöhten) Jahresertrag.⁶⁸

- Erforderlich wäre eine Limitierung der Kaufpreise, mindestens für die Fälle, in denen zur Errichtung preisgünstigen Mietwohnungsbaus oder aus anderen städtebaulichen Gründen die Gemeinde eine maßvolle Bewirtschaftung durchsetzen muss.

III.2 Folgen der grundbuchlichen Umwandlung von Folgen des Verkaufs unterscheiden

Die Studie soll zur Klärung beitragen, ob und wie weit die vorhandenen Regelungen zur Eigentumsumwandlung, zum Verkauf von Eigentumswohnungen und über die weiteren Konsequenzen sicherstellen – bzw. wie sie geändert werden müssen um zu erreichen –, dass die Umwandlung in Eigentumswohnungen ein Beitrag zur Milderung, und nicht ein Beitrag zur Verschärfung der Wohnungsproblematik ist.

Die Umwandlung bestehender Mehrfamilienhäuser in Wohnungseigentum überführt den Wohnraum in eine neue Eigentumsform, möglicherweise ohne dass dieses Eigentum alsbald in andere Hände geht. Dieser Übergang in eine andere Eigentumsform hat aber bereits weitreichende Auswirkungen. Andererseits ist die Eigentumsumwandlung die rechtliche Voraussetzung dafür, dass dieses Wohnungseigentum separat verkauft werden kann – und durch diese Verkaufsvorgänge erwachsen wieder neue Auswirkungen auf die Gemeinschaft und individuelle Betroffene.

⁶⁵ Immobilienwertermittlungsverordnung vom 19. Mai 2010, BGBl. I S. 639, zuletzt geändert durch Artikel 16 des Gesetzes vom 26. November 2019, BGBl. I S. 1794; gesetzliche Ermächtigungsgrundlage ist § 194 BauGB.

⁶⁶ §§ 15, 16 ImmoWertV.

⁶⁷ §§ 17 – 20 ImmoWertV.

⁶⁸ Das Sachwertverfahren, §§ 21 - 23 ImmoWertV, bezieht sich auf den Wert der Gebäude, erfasst nicht den Grundstückswert.

Die rechtliche Prüfung muss daher genau im Blick behalten, welche Rechtsfolgen bereits durch eine **Umwandlung** nicht rückholbar ausgelöst werden, und welche erst durch einen **Verkauf** in Gang kommen. Beim Verkauf ist wiederum zu unterscheiden zwischen dem Verkauf der einzelnen Wohnung an Selbstnutzer und dem Verkauf an Personen, die schon anderweitig mit Wohnraum versorgt sind, die Wohnung vor allem zum Zwecke der Vermietung erwerben. Die verschiedenen Rechtsinstrumente greifen an unterschiedlichen Stellen ein, und es muss differenziert werden, welche Regelungswirkung sie haben können und tatsächlich haben.

Die Rechtsordnung kann auf verschiedenen Regelungsebenen eingreifen:

III.2.1 Wohnungseigentumsrecht

Da durch das zum Bürgerlichen Recht gehörende Wohnungseigentumsgesetz das Rechtsinstitut des Wohnungseigentums geschaffen wurde, können auch Inhalt und Grenzen, die Art und Weise des Entstehens und etwaige Anforderungen auf dieser Ebene festgelegt werden. So ist die Anforderung, dass Eigentumswohnungen „abgeschlossen“ sein müssen, in §§ 3 Abs. 3, 7 Abs. 4 Nr. 1 WEG niedergelegt, und die Grundbuchämter dürfen Wohnungsgrundbücher nicht anlegen, bevor eine entsprechende Abgeschlossenheitsbescheinigung der zuständigen Bauordnungsbehörde vorliegt.⁶⁹

§ 3 Abs. 2 Satz 1 WEG:

(2) Sondereigentum soll nur eingeräumt werden, wenn die Wohnungen oder sonstigen Räume in sich abgeschlossen sind.

§ 7 WEG Grundbuchvorschriften

(1) Im Falle des § 3 Abs. 1 wird für jeden Miteigentumsanteil von Amts wegen ein besonderes Grundbuchblatt (Wohnungsgrundbuch, Teileigentumsgrundbuch) angelegt. Auf diesem ist das zu dem Miteigentumsanteil gehörende Sondereigentum und als Beschränkung des Miteigentums die Einräumung der zu den anderen Miteigentumsanteilen gehörenden Sondereigentumsrechte einzutragen. Das Grundbuchblatt des Grundstücks wird von Amts wegen geschlossen.

(2) (weggefallen)

(3) Zur näheren Bezeichnung des Gegenstands und des Inhalts des Sondereigentums kann auf die Eintragungsbewilligung Bezug genommen werden.

(4) Der Eintragungsbewilligung sind als Anlagen beizufügen:

1. eine von der Baubehörde mit Unterschrift und Siegel oder Stempel versehene Bauzeichnung, aus der die Aufteilung des Gebäudes sowie die Lage und Größe der im Sondereigentum und der im gemeinschaftlichen Eigentum stehenden Gebäudeteile ersichtlich ist (Aufteilungsplan); alle zu demselben Wohnungseigentum gehörenden Einzelräume sind mit der jeweils gleichen Nummer zu kennzeichnen;

⁶⁹ Gleiches gilt für die „Bescheinigung in Steuersachen“, früher „steuerliche Unbedenklichkeitsbescheinigung“, die vor allem bestätigt, dass der Käufer keine Zahlungsrückstände gegenüber dem Finanzamt hat, die Grunderwerbsteuer demnach wohl wird bezahlen können.

2. eine Bescheinigung der Baubehörde, daß die Voraussetzungen des § 3 Abs. 2 vorliegen.

Wenn in der Eintragungsbewilligung für die einzelnen Sondereigentumsrechte Nummern angegeben werden, sollen sie mit denen des Aufteilungsplans übereinstimmen. (...)

(5) Für Teileigentumsgrundbücher gelten die Vorschriften über Wohnungsgrundbücher entsprechend.

Würde im Wohnungseigentumsgesetz ein Vorbehalt eingeführt, dass die grundbuchliche Umwandlung – immer oder unter bestimmten Voraussetzungen – einer vorherigen behördlichen Genehmigung z.B. der Stadtplanungsbehörde, einer Behörde zur Bekämpfung von Geldwäsche o.ä. – bedarf, dann wäre dies als unmittelbar bürgerlich rechtliche gesetzliche Anforderung ohne weiteres von jeder Grundbuchstelle zu berücksichtigen – eine Umschreibung der Grundbücher würde eben jeweils auch mindestens das Negativattest der Behörde voraussetzen.

Das Wohnungseigentumsgesetz gilt für alle Wohnungen bundesweit. Das schließt aber nicht aus, in einer Regelung in diesem Gesetz regionale oder sachliche Differenzierungen oder Öffnungsklauseln einzubauen.

III.2.2 Städtebaurechtliche Regelungen

Belange der Raumordnung, der Nutzung von Grundstücken, insbesondere in den Städten, sind vom Bundesgesetzgeber zu regeln, der hierdurch Inhalt und Grenzen des Eigentumsrechts bestimmt.⁷⁰ Für die Berücksichtigung städtebaulicher Belange bei der Nutzung des Grundeigentums ist insbesondere das Baugesetzbuch des Bundes maßgeblich.

Welche Ziele im Städtebaurecht – beim Neubau wie im Baubestand – verfolgt werden, kann der Gesetzgeber bestimmen. Da dies einerseits Prognosen voraussetzt, andererseits die städtebaulichen Prozesse durch ein Zusammenwirken verschiedenster Interessen und Akteure bewegt werden, spielt hier immer auch in hohem Maß die politische Bewertung eine Rolle, welche Entwicklungen erwünscht oder unerwünscht sind, politische Grundvorstellungen, wie stark insbesondere auf die Eigentümer eingewirkt – oder nicht eingewirkt – werden soll, und die Einschätzung, welche Regelungen welche Wirkung haben werden. Nicht zuletzt führen Lobbyeinflüsse manchmal dazu, dass eine Regelung, die nicht verhindert werden kann, wenigstens so weit durchlöchert wird, dass sie keine starke Wirkung mehr haben kann.

Das Zusammenleben in den Städten kommt im Baugesetzbuch meist nur vermittelt zur Sprache.

§ 1 Abs. 6 BauGB nennt an erster Stelle als Planungsziele

- 1 die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse und die Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung,*
- 2 die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung, die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen, die Eigentumsbildung weiter Kreise der Bevölkerung und die Anforderungen Kosten sparenden Bauens sowie die Bevölkerungsentwicklung,*

70 Siehe dazu insbesondere BVerfG Rechtsgutachten vom 16.06.1954 - 1 PBvV 2/52, BVerfGE 3, 407 ff.

3 *die sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung, insbesondere die Bedürfnisse der Familien, der jungen, alten und behinderten Menschen, unterschiedliche Auswirkungen auf Frauen und Männer sowie die Belange des Bildungswesens und von Sport, Freizeit und Erholung, (...)*

- Dies sollte ergänzt werden um die Zielsetzung, bedarfsgerechten und preisgünstigen Wohnraum zu erhalten und zu schaffen. Die bisherige Benennung der „Wohnbedürfnisse der Bevölkerung“ ist zu unscharf.

Entscheidend ist aber, wie diese Zielsetzungen in den einzelnen Gesetzesbestimmungen, bei den einzelnen städtebaulichen Instrumenten zum Ausdruck gebracht sind. Unklare oder widersprüchliche Vorstellungen „des Gesetzgebers“ kann auch die Rechtsprechung nicht ohne weiteres zu einer konsistenten und effizienten Anwendung bringen.

Die Umwandlung von Grundstückseigentum in Wohnungseigentum ist bisher nur in **§ 172 BauGB** thematisiert, das ist die Vorschrift über sogenannte Erhaltungsgebiete, die städtebaulich geschützt werden sollen: Es können durch die Gemeinden Gebiete festgelegt werden, in denen die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung (möglichst) erhalten werden soll – soziale Erhaltungsgebiete, auch bekannt unter dem etwas schiefen Begriff „Milieuschutzgebiet“. Dort kann unter anderem die **Umwandlung in Wohnungseigentum** von einer behördlichen Genehmigung abhängig gemacht werden. Für Verkäufe ist dort nur mittelbar ein Genehmigungsvorbehalt vorgesehen (dazu unten III.4.1).

In einer Gesetzgebungsinitiative der derzeitigen Regierungskoalition, eingebracht von der Bundesregierung, wird vorgeschlagen, eine entsprechende Regelung in einem neuen **§ 250 BauGB** nun unabhängig / außerhalb von sozialen Erhaltungsgebieten einzuführen, und zwar für Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt, also auch dort eine behördliche Genehmigung zur Voraussetzung für die **Umwandlung in Wohnungseigentum** zu machen (dazu unten III.4.2).

Zu berücksichtigen sind schließlich die Regelungen über gemeindliche Vorkaufsrechte in **§§ 24, 25 BauGB**. Durch sie sollen Grundstücke angekauft werden, wenn bei einem **Verkaufsvorgang** zu erwarten ist, dass die städtebauliche Entwicklung oder Planung gestört wird. Das Vorkaufsrecht gilt aber ganz ausdrücklich nicht für Wohnungseigentum – es kann daher nur **vor einer erfolgten Umwandlung** geltend gemacht werden (dazu unten Abschnitt III.3).

Und im Städtebaurecht sind (siehe oben III.1.2) auch Regelungen zur Wertbestimmung für Grundstücke niedergelegt, die z.B. bei Entschädigungen im Falle einer Enteignung, aber auch für die Geltendmachung des gemeindlichen Vorkaufsrechts gelten.

Soweit das Baugesetzbuch unmittelbar ein Verbot ausspricht, ist es von aller staatlichen Gewalt zu respektieren. Soweit es die Prüfung und Genehmigung durch Behörden anordnet, wird deren Tätigkeit durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit überprüft. Streitigkeiten über den Grundstückswert oder eine Entschädigung, und auch über die Wirksamkeit einer Vorkaufsausübung liegen hingegen weitestgehend in der Zuständigkeit der Zivilgerichte.

Wie sich diese Regelungen im Einzelnen bei der Umwandlung in Wohnungseigentum und bei Verkaufsvorgängen auswirken, wird nachfolgend dargestellt. Es ist aber wichtig im Auge zu behalten, dass der Blickwinkel des Baugesetzbuchs immer in erster Linie städtebauliche Zusammenhänge betrifft, bauliche Maßnahmen und Veränderungen betrachtet, die ökonomischen Voraussetzungen und Folgen teilweise ausblendet. Die Bewohner kommen nur als Teil einer Bevölkerungsgesamtheit („Wohnbevölkerung“) vor, der Schutz von Individuen ist nicht Schutzgegenstand des Städtebaurechts.

III.2.3 Mietrecht

Soweit Eigentumswohnungen vermietet sind oder vermietet werden, ist das Mietrecht des BGB einschlägig. Hier ist zunächst entscheidend, ob der Wohnungsmietvertrag bereits geschlossen war, und danach die grundbuchlichen **Umwandlung in Wohnungseigentum** erfolgt war, oder ob umgekehrt ein Wohnungsmietvertrag geschlossen wird, nachdem die Umwandlung bereits erfolgt ist: Im einen Fall gilt für den Mieter ein verbesserter Kündigungsschutz, im andern Falle nicht.

Wird eine Eigentumswohnung ein erstes Mal **verkauft**, dann löst dies für den aktuellen Mieter ein Vorkaufsrecht aus – und zwar unabhängig davon, ob er vor oder nach der Umwandlung den Mietvertrag gemietet hat. Ein stärkerer Kündigungsschutz gegenüber dem Käufer besteht hingegen – wie gesagt – nur dann, wenn der Mietvertrag vor Umwandlung geschlossen wurde.

Der Blickwinkel des Bürgerlichen Rechts ist das Rechtsverhältnis zwischen dem Eigentümer/Vermieter einerseits und dem Bewohner / Mieter andererseits. Aspekte der Stadtentwicklung oder andere Belange der Allgemeinheit können zwar als Ziel mitverfolgt werden,⁷¹ die einzelnen Rechtsnormen setzen aber strikt bei den Vertragspartnern an.

III.3 Rechtliche Einwirkung vor einer eingeleiteten Umwandlung: gemeindliches Vorkaufsrecht, §§ 24, 25 BauGB

Nur eines der angerissenen Rechtsinstrumente richtet sich darauf, bereits vor Einleitung einer Umwandlung in Wohnungseigentum einzugreifen, das ist das gemeindliche Vorkaufsrecht aus §§ 24, 25 BauGB. Es ist ein rechtlicher Ansatz, Grundstücke in der Stadt der ungebremsten Verwertung zu entziehen: Hat eine Gemeinde ein Sanierungsgebiet (§ 136 ff. BauGB), Stadtumbaumaßnahmen (§ 171 a ff BauGB), ein städtebauliches Entwicklungsgebiet (§ 165 ff. BauGB), ein Erhaltungsgebiet (§ 172 BauGB), festgesetzt, dann hat sie an den betroffenen Grundstücken ein Vorkaufsrecht gemäß § 24 BauGB; auch durch eine gesonderte Vorkaufsrechtssatzung kann ein Vorkaufsrecht festgesetzt werden (§ 25 BauGB).

§ 24 Allgemeines Vorkaufsrecht

(1) Der Gemeinde steht ein Vorkaufsrecht zu beim Kauf von Grundstücken

im Geltungsbereich eines Bebauungsplans, soweit es sich um Flächen handelt, für die nach dem Bebauungsplan eine Nutzung für öffentliche Zwecke oder für Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich im Sinne des § 1a Absatz 3 festgesetzt ist,

71 BVerfG vom 18.7.2019, siehe Fn. 59.

- 1 in einem Umlegungsgebiet,
- 2 in einem förmlich festgelegten Sanierungsgebiet und städtebaulichen Entwicklungsbereich,
- 3 im Geltungsbereich einer Satzung zur Sicherung von Durchführungsmaßnahmen des Stadtumbaus und einer **Erhaltungssatzung**,
- 4 im Geltungsbereich eines Flächennutzungsplans, soweit es sich um unbebaute Flächen im Außenbereich handelt, für die nach dem Flächennutzungsplan eine Nutzung als Wohnbaufläche oder Wohngebiet dargestellt ist,
- 5 in Gebieten, die nach § 30, 33 oder 34 Absatz 2 vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können, soweit die Grundstücke unbebaut sind, sowie
- 6 in Gebieten, die zum Zweck des vorbeugenden Hochwasserschutzes von Bebauung freizuhalten sind, insbesondere in Überschwemmungsgebieten.

Im Falle der Nummer 1 kann das Vorkaufsrecht bereits nach Beginn der öffentlichen Auslegung ausgeübt werden, wenn die Gemeinde einen Beschluss gefasst hat, einen Bebauungsplan aufzustellen, zu ändern oder zu ergänzen. Im Falle der Nummer 5 kann das Vorkaufsrecht bereits ausgeübt werden, wenn die Gemeinde einen Beschluss gefasst und ortsüblich bekannt gemacht hat, einen Flächennutzungsplan aufzustellen, zu ändern oder zu ergänzen und wenn nach dem Stand der Planungsarbeiten anzunehmen ist, dass der künftige Flächennutzungsplan eine solche Nutzung darstellen wird.

(2) Das Vorkaufsrecht steht der Gemeinde nicht zu beim Kauf von Rechten nach dem Wohnungseigentumsgesetz und von Erbbaurechten.

(3) Das Vorkaufsrecht darf nur ausgeübt werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt. Bei der Ausübung des Vorkaufsrechts hat die Gemeinde den Verwendungszweck des Grundstücks anzugeben.

§ 25 Besonderes Vorkaufsrecht

(1) Die Gemeinde kann

- 1 im Geltungsbereich eines Bebauungsplans durch Satzung ihr Vorkaufsrecht an unbebauten Grundstücken begründen;
- 2 in Gebieten, in denen sie städtebauliche Maßnahmen in Betracht zieht, zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung durch Satzung Flächen bezeichnen, an denen ihr ein Vorkaufsrecht an den Grundstücken zusteht.

Auf die Satzung ist § 16 Absatz 2 entsprechend anzuwenden.

(2) § 24 Absatz 2 und 3 Satz 1 ist anzuwenden. Der Verwendungszweck des Grundstücks ist anzugeben, soweit das bereits zum Zeitpunkt der Ausübung des Vorkaufsrechts möglich ist.

Die Ausübung des Vorkaufsrechts setzt zunächst voraus, dass der bisherige Eigentümer verkaufen will – ohne solchen Verkaufswunsch kann diese Möglichkeit nicht genutzt werden. Der Vorkauf darf auch nur geltend gemacht werden, um die planerisch gewünschte Entwicklung zu sichern – es muss also im Einzelfall belegt werden, dass ohne den Vorkauf die Umsetzung dieser Ziele gefährdet wäre.

Das Vorkaufsrecht der Gemeinde kann abgewendet werden dadurch, dass sich der Käufer verpflichtet, die städtebaulichen Ziele umzusetzen bzw. zu wahren (§ 27 BauGB). In sozialen Erhaltungsgebieten kann das städtebauliche Ziel auch darin bestehen, die Umwandlung in Wohnungseigentum zu verhindern bzw. den Verkauf der Eigentumswohnungen zu erschweren, lediglich den Verkauf an Mieter zuzulassen. Dies wird dann in einer Verpflichtungsvereinbarung festgehalten, auch Abwendungsvereinbarung genannt, die Beschränkung der Veräußerungsrechte kann dann im Grundbuch vermerkt werden.

Kommt es nicht zu solch einer Abwendungsvereinbarung, dann kann die Gemeinde das Vorkaufsrecht geltend machen, entweder indem sie selbst in den Kaufvertrag eintritt, oder indem sie einen Dritten bestimmt (§ 27 a BauGB), zu dessen Gunsten sie das Vorkaufsrecht ausübt, und der dann in den Kaufvertrag eintritt.

Als Preis ist beim Vorkauf grundsätzlich der Preis zu zahlen, den die ursprünglichen Vertragspartner vereinbart hatten. Wurde ein Preis vereinbart, der auf spekulativer Gewinnerwartung beruht, dann tritt damit zum einen das Problem auf, dass die Gemeinde mit einem Ankauf ihrerseits diese spekulative Preisentwicklung fördert. Zum anderen setzt ein entsprechend hoher Preis auch einer anschließenden sozialverträglichen Nutzung und Vermietung Grenzen, so dass auch kommunale oder landeseigene Gesellschaften davor zurückschrecken, einem Vorkaufs-Erwerb zuzustimmen.

Zwar sieht § 28 Abs. 2 BauGB auch die Möglichkeit vor, dass der zu zahlende Preis abgesenkt wird, „wenn der vereinbarte Kaufpreis den Verkehrswert in einer dem Rechtsverkehr erkennbaren Weise deutlich überschreitet“. Die Rechtsprechung ist hier aber restriktiv,⁷² es wird sogar vertreten, eine Überschreitung des Verkehrswerts um mehr als 25 Prozent sei keine „deutliche“ im Sinne dieser Vorschrift.⁷³

Für die Anwendung dieses Rechtsinstruments sind aber auch außerhalb des aufzubringenden Betrages hohe Hürden zu überwinden:

- Die Planung bzw. Erforschung des Stadtgebiets muss schon so weit fortgeschritten sein, dass die Planungs- oder Entwicklungsziele feststehen, der städtebauliche Erhaltungsbedarf muss geklärt sein oder innerhalb sehr kurzer Zeit geklärt werden.
- Die Gemeinde hat für die Ausübung des Vorkaufsrechts lediglich eine Frist von zwei Monaten ab Bekanntgabe des Kaufvertrages (§ 28 Abs. 2 BauGB). In dieser Zeit muss nicht nur festgestellt sein, wie der bauliche Zustand der Immobilie und ihr Verkehrswert ist, inwieweit hier Aufwertungsmaßnahmen zu erwarten sind, sondern auch, wie die Bewohnerschaft zusammengesetzt ist, und ob – bei der Ausübung des Vorkaufsrechts zugunsten eines Dritten – eine anvisierter Ersatzkäufer bereit ist, die städtebaulichen Zielsetzungen einzuhalten.
- Nach Ansicht des Kammergerichts reicht es selbst bei einer im kommunalen bzw. Landeseigentum stehenden Gesellschaft nicht aus, dass diese gegenüber ihrem Eigentümer verpflichtet ist, und formlos ihre Bereitschaft erklärt, die städtebaulichen Zielsetzungen

⁷² Siehe z.B. BGH, Urteil vom 05.07.1990, III ZR 229/89, NJW 1991, 293; GH Urteil vom 23.6.2006, V ZR 17/06 (juris)

⁷³ LG Berlin Urteil vom 26.4.2017 – O 2/15 Baul, GE 2017, 1554; mit anderer Begründung bestätigt durch KG Urteil vom 12.6.2020 – 9 U 2/17 Baul, GE 2020, 1432.

einzuhalten, sondern es muss vor Erlass des Bescheids, mit dem das Vorkaufsrecht ausgeübt wird, eine vollständige schriftliche Vertragsvereinbarung vorliegen.⁷⁴

- Insgesamt ist die vom Gesetz gesetzte Frist von zwei Monaten deutlich zu kurz. Es wäre erforderlich, sie auf sechs Monate zu verlängern.
- Es fehlt eine klare und handhabbare Preislimitierung, zu bemessen beispielsweise an dem Ertrag, der bei einer sozialverträglichen Verwertung der Immobilie erzielt werden kann.

Ist aber bereits die Umwandlung des Hauses in Wohnungseigentum erfolgt, dann ist damit die Ausübung des Vorkaufsrechts gemäß § 24 Abs. 2 BauGB ausdrücklich von vornherein ausgeschlossen:

(2) Das Vorkaufsrecht steht der Gemeinde nicht zu beim Kauf von Rechten nach dem Wohnungseigentumsgesetz und von Erbbaurechten.

Wird also z.B. vor Erlass einer Erhaltungssatzung im angrenzenden Gebiet oder vor Festlegung der Entwicklungsziele ein Mehrfamilienhaus in Wohnungseigentum umgewandelt, dann kann die Gemeinde hieran auch nach Inkrafttreten entsprechender Schutzsatzungen kein Vorkaufsrecht mehr ausüben.⁷⁵ Das gilt selbst dann, wenn die Umwandlung schon vor Jahren erfolgt ist, und alle Wohnungen noch in derselben Hand sind.

- Die Regelung (§ 24 Abs. 2 BauGB), dass das Vorkaufsrecht der Gemeinde nicht besteht bei Verkauf von Wohnungseigentum und Erbbaurechten, ist aufzuheben. Städtebaulich negative Entwicklungen können auch von Wohnungseigentum oder von Erbbaurechten ausgehen oder unterstützt werden.

Und schließlich ist gesetzlich nicht erfasst der Verkauf von Anteilen an Unternehmen, die Eigentümer von Grundstücken sind, obwohl dadurch sämtliche negativen Effekte eines Verkaufs in gleicher Weise eintreten können.

- Diese Vorgehensweise, anstatt des Verkaufs von Grundstücken/Wohnungen, diese über sogenannte share-deals, also Verkäufe von Unternehmensanteilen zu übertragen, die heute u.a. attraktiv sind, weil sie fast immer von der Grunderwerbsteuer befreien, sollte insbesondere durch Änderung des Steuerrechts unattraktiv gemacht werden.

III.4 Regulierung der grundbuchlichen Umwandlung

Regelungen zur Eingrenzung der Umwandlung von Grundstückseigentum in Wohnungseigentum gibt es bisher nur in städtebaulichen Regelungen, bisher § 172 BauGB, künftig möglicherweise auch § 250 BauGB. Eine Regulierung auf anderer Ebene - z.B. im Wohnungseigentumsgesetz - ist ebenfalls zu prüfen.

⁷⁴KG Urteil vom 12.6.2020 – 9 U 2/17 Baul, GE 2020, 1432.

⁷⁵ Dies könnte einer der Gründe sein, warum professionelle Umwandler häufig kurz nach Erwerb des Grundstücks zunächst einmal die Umwandlung durchführen.

III.4.1 § 172 BauGB – soziale Erhaltungssatzung, Umwandlungsschutz

Städtebaurecht befasste sich zunächst fast nur mit der Neubauplanung. In den 1970er Jahren hat sich der Gesetzgeber dann auch der städtebaulichen Regulierung des Baubestands angenommen, und insbesondere Regelungen für sogenannte städtebauliche Erhaltungsgebiete⁷⁶ aufgenommen, in denen aus städtebaulichen Gründen Veränderungen gesteuert werden sollen.

Der Bundesgesetzgeber stellt – bundesweit – das **Rechtsinstrument** zur Verfügung, definiert die Voraussetzungen und die Rechtswirkungen. Die einzelne Kommune kann dann eine entsprechende **Satzung**⁷⁷ erlassen, die das Instrument zur Anwendung bringt, die konkrete Anwendung erfolgt durch **Verwaltungsbescheide**.

Dabei steht aus Perspektive des Städtebaurechts im Vordergrund, dass bauliche Veränderungen an den Bestandsgebäuden zu erwarten sind. Nimmt man das Ziel des § 1 Abs. 6 Nr. 2 BauGB ernst, dass „die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung“ zu schützen sind (siehe oben III.2.2), dann liegt nahe, bauliche Veränderungen zu steuern, welche sich für die ansässige Gebietsbevölkerung die Gefahr der Verdrängung mit sich bringen, sei es durch die intensive Bautätigkeit, aber nicht zuletzt durch deutliche Aufwertung und wesentliche Verteuerung des Wohnraums.

So liegt bei größeren städtebaulichen Stadtsanierungsprozessen auf der Hand, dass die meisten Investoren in erster Linie an einer hohen Steigerung der Preise für die erworbenen Grundstück interessiert sind, und folglich an möglichst weitgehender Anhebung der Mietpreise, und damit wiederum die Gefahr massiver Verdrängung der ansässigen Bevölkerung verbunden ist. In Berlin waren in der Nachwendezeit Versuche unternommen worden, in die Genehmigungsbescheide für bauliche Sanierungen und Modernisierungen als Auflagen oder Bedingungen Mietbegrenzungen aufzunehmen. Dass die Begrenzung der Mieten nach Sanierung / Modernisierung eine sehr effektive Möglichkeit zum Schutz der Wohnbevölkerung darstellt, ist belegt: In Gebieten mit sogenannten Mietobergrenzen konnten 60 Prozent der Gebietsbevölkerung gehalten werden, nach Ausschluss der Auferlegung von Mietobergrenzen durch die Rechtsprechung nur noch gut 30 Prozent. Für Sanierungsgebiete hat aber letztlich das Bundesverwaltungsgericht⁷⁸ die Aufnahme derartiger Mietbegrenzungen in Sanierungsgenehmigungen abgelehnt: Es handle sich zwar um ein legitimes Sanierungsziel, die Verdrängung der ansässigen Bevölkerung zu verhindern, aber das Gesetz biete keinen Ansatzpunkt für die Auferlegung solcher Begrenzungen.

In § 172 Abs. 1 Nr. 2 BauGB sieht das Gesetz insbesondere das Schutzziel der „Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung“ vor;⁷⁹ zu diesem Zweck kann eine besondere Erhaltungssatzung erlassen werden.⁸⁰ Dies schafft keinen individuellen Schutz für die einzelnen Bewohner, sondern richtet sich auf die in diesem Gebiet angestammter Weise lebende Bevölkerung.

⁷⁶ Ursprünglich § 39 h BBauG, später § 172 BauGB.

⁷⁷ In den Stadtstaaten werden stattdessen Rechtsverordnungen erlassen, siehe dazu § 246 Abs. II BauGB.

⁷⁸ BVerwG Urteil vom 24.5.2006 - 4 C 9.04, dazu Tietzsch: Soziale Sanierungsziele - Ziele ohne Mittel? NVwZ 2007, 299 ff.

⁷⁹ Siehe dazu auch § 1 Abs. 6 Ziffer 3 BauGB, oben III.2.2.

Den Eigentümern im Gebiet werden Beschränkungen auferlegt, die bezwecken, dass dieses Gebiet einer so zusammengesetzten Bevölkerung weiterhin zur Verfügung steht, weil anzunehmen ist, dass es zu städtebaulich negativen Folgen führen würde, wenn erhebliche Anteile dieser Bevölkerung nicht mehr dort bleiben und nicht mehr dort hinziehen könnten. Die vorstehend beschriebene Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, dass Mietbegrenzungen – mangels klarer gesetzlicher Anweisung – nicht auferlegt werden können, ist von Verwaltungsgerichten auch auf die sozialen Erhaltungsgebiete übertragen worden. Auf die Mietentwicklung kann somit städtebaurechtlich derzeit kein Einfluss genommen werden.

Soziale Erhaltungssatzungen sind früh in Kassel erlassen worden, unter anderem gelten sie derzeit in Hamburg, München, Köln, Frankfurt am Main und Berlin. An einigen Orten (Leipzig, Dresden und Freiburg...) wird die Einführung diskutiert.

Die Umwandlung von Grundstückseigentum in Eigentumswohnungen ermöglicht rechtlich, dass ein Erwerber der Eigentumswohnung Eigenbedarf geltend machen und damit ein bestehendes Mietverhältnis beenden kann (siehe dazu unten III.7.3). Es liegt auf der Hand, dass damit die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung in aller Regel verändert wird, meist haben die hier verdrängten Mieter auch keine Chance, in dem – inzwischen aufgewerteten – Gebiet überhaupt eine andere, insbesondere auch für sie bezahlbare Wohnung zu finden.

Der Umwandlungsschutz erfolgt für die sozialen Erhaltungsgebiete dreistufig: Der Bundesgesetzgeber hat das Rechtsinstrument zur Verfügung gestellt, es muss aber zunächst die jeweilige Landesregierung durch eine besondere Rechtsverordnung anordnen,⁸¹ dass der Umwandlungsschutz in diesem Bundesland Anwendung finden soll. Die Gemeinden können zwar unabhängig von einer solchen Verordnung durch Satzung sozialen Erhaltungsgebiete festsetzen, aber die Landesregierung bestimmt, ob der Genehmigungsvorbehalt für Umwandlungen in allen sozialen Erhaltungsgebieten gilt, oder nur in einzeln aufgeführten Gebieten. Ob eine solche Verordnung erlassen wird, bleibt der politischen Entscheidung der Landesregierung überlassen, oft scheitert der Erlass der Schutzverordnung am Widerspruch eines Koalitionspartners.

§ 172 BauGB Erhaltung baulicher Anlagen und der Eigenart von Gebieten (Erhaltungssatzung)

(1) Die Gemeinde kann in einem Bebauungsplan oder durch eine sonstige Satzung Gebiete bezeichnen, in denen

- 1 zur Erhaltung der städtebaulichen Eigenart des Gebiets auf Grund seiner städtebaulichen Gestalt (Absatz 3),
- 2 **zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung (Absatz 4) oder**
- 3 bei städtebaulichen Umstrukturierungen (Absatz 5)

*der Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen der Genehmigung bedürfen. In den Fällen des Satzes 1 Nr. 1 bedarf auch die Errichtung baulicher Anlagen der Genehmigung. Auf die Satzung ist § 16 Abs. 2 entsprechend anzuwenden. **Die***

80 § 172 Abs. 1 Nr. 2 BauGB; neben Nr. 1, der Schutz der städtebaulichen Eigenart, gelegentlich auch bezeichnet als „städtebaulicher Denkmalschutz“ oder „Ensembleschutz“, und Nr. 3 Schutz „bei städtebaulichen Umstrukturierungen“.

81 Sogenannte Umwandlungsschutzverordnung. In den Stadtstaaten Hamburg und Berlin gilt das Umwandlungsverbot ohne örtliche Einschränkung, also in allen sozialen Erhaltungsgebieten.

Landesregierungen werden ermächtigt, für die Grundstücke in Gebieten einer Satzung nach Satz 1 Nr. 2 durch Rechtsverordnung mit einer Geltungsdauer von höchstens fünf Jahren zu bestimmen, dass die Begründung von Wohnungseigentum oder Teileigentum (§ 1 des Wohnungseigentumsgesetzes) an Gebäuden, die ganz oder teilweise Wohnzwecken zu dienen bestimmt sind, nicht ohne Genehmigung erfolgen darf. Ein solches Verbot gilt als Verbot im Sinne des § 135 des Bürgerlichen Gesetzbuchs. In den Fällen des Satzes 4 ist § 22 Abs. 2 Satz 3 und 4, Abs. 6 und 8 entsprechend anzuwenden.

(...)

Allerdings bestimmt **Absatz 4** einschränkend:

(4) In den Fällen des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 2 und Satz 4 darf die Genehmigung nur versagt werden, wenn die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung aus besonderen städtebaulichen Gründen erhalten werden soll. Sie ist zu erteilen, wenn auch unter Berücksichtigung des Allgemeinwohls die Erhaltung der baulichen Anlage oder ein Absehen von der Begründung von Wohnungseigentum oder Teileigentum wirtschaftlich nicht mehr zumutbar ist. Die Genehmigung ist ferner zu erteilen, wenn

- 1. die Änderung einer baulichen Anlage der Herstellung des zeitgemäßen Ausstattungszustands einer durchschnittlichen Wohnung unter Berücksichtigung der bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen dient,*
- 1a. die Änderung einer baulichen Anlage der Anpassung an die baulichen oder anlagentechnischen Mindestanforderungen der Energieeinsparverordnung dient,*
- 2. das Grundstück zu einem Nachlass gehört und Wohnungseigentum oder Teileigentum zugunsten von Miterben oder Vermächtnisnehmern begründet werden soll,**
- 3. das Wohnungseigentum oder Teileigentum zur eigenen Nutzung an Familienangehörige des Eigentümers veräußert werden soll,**
- 4. ohne die Genehmigung Ansprüche Dritter auf Übertragung von Wohnungseigentum oder Teileigentum nicht erfüllt werden können, zu deren Sicherung vor dem Wirksamwerden des Genehmigungsvorbehalts eine Vormerkung im Grundbuch eingetragen ist,**
- 5. das Gebäude im Zeitpunkt der Antragstellung zur Begründung von Wohnungseigentum oder Teileigentum nicht zu Wohnzwecken genutzt wird oder**
- 6. sich der Eigentümer verpflichtet, innerhalb von sieben Jahren ab der Begründung von Wohnungseigentum Wohnungen nur an die Mieter zu veräußern; eine Frist nach § 577a Abs. 2 Satz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs verkürzt sich um fünf Jahre; die Frist nach § 577a Abs. 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs entfällt.**

Grundlage des Umwandlungsschutzes ist die BauGB-Novelle 1998,⁸²

82 Gesetz vom 18.08.1997, BGBl. I 1997 S. 2081.

Diese Novelle musste bis zum Jahresende 1997 in Kraft treten, um für auslaufendes Übergangsrecht nach der Vereinigung Ersatz zu schaffen. In dieser Drucksituation wurde eine Aufweichung des Erhaltungsrechts durchgesetzt: In § 172 Abs. 4 Nr. 1 BauGB wurde als wichtigste Ausnahme eingefügt, dass jede bauliche Veränderungen zu genehmigen ist, „wenn sie der Herstellung des zeitgemäßen Ausstattungszustands einer durchschnittlichen Wohnung unter Berücksichtigung der bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen dient“. Obwohl die Bauordnungen für Altbauten nur sehr selten Mindestanforderungen kennen, die bei Altbauten zu Verbesserungen zwingen würden, wird dies sehr weit ausgelegt. Selbst der Einbau oder Anbau von Aufzügen und der Anbau von Balkonen wird in vielen Fällen als zu genehmigen angesehen. Das hat zu einer wesentlichen Schwächung des Erhaltungsrechts geführt.

Auf Initiative des Landes Hamburg ist die schon jahrelang erhobene Forderung umgesetzt worden, die Umwandlung in Eigentumswohnungen in sozialen Erhaltungsgebieten von einer vorherigen Genehmigung abhängig zu machen.

Aber es sind auch hier Ausnahmetatbestände vorgesehen, in welchen die Genehmigung zu erteilen ist. Einige sind kaum vermeidlich, z.B. wenn auf diese Weise eine Erbauseinandersetzung oder eine Teilung innerhalb der Familie erledigt werden kann (§ 172 Abs. 4 Ziffer 2, 3 BauGB), solche Fälle kommen aber vergleichsweise selten vor.

Eine sehr wesentliche Einschränkung erfährt diese Regelung durch die Ausnahmebestimmung des § 172 Abs. 4 Nr. 6 BauGB. wonach die Genehmigung auch dann zu erteilen ist, wenn

6. sich der Eigentümer verpflichtet, innerhalb von sieben Jahren ab der Begründung von Wohnungseigentum Wohnungen nur an die Mieter zu veräußern;

Die Frist für diese Beschränkung beginnt mit der „Begründung von Wohnungseigentum“, das ist die Anlegung der Wohnungs-Grundbuchblätter, selbst dann, wenn der vormalige Gesamteigentümer – z.B. aus steuerlichen Gründen⁸³ – gar nicht beabsichtigt, die Wohnungen in absehbarer Zeit zu verkaufen.

Dies hat einerseits zur Folge, dass auch wesentlich später erfolgende Verkaufsvorgänge durch das Gesetz nicht erfasst und aufgrund einer Erhaltungssatzung überhaupt nicht gesteuert werden können, wenn nur der Umwandlungsvorgang vor dem Inkrafttreten der jeweiligen Gebiets-Erhaltungssatzung eingeleitet, also vor diesem Zeitpunkt eine Abgeschlossenheitsbescheinigung beantragt worden ist.⁸⁴ Gerade in Gebieten, die im Umkreis von bereits festgesetzten Erhaltungsgebieten liegen, und wo zu erwarten ist, dass demnächst ein entsprechender Aufwertungsdruck eintritt, wird insbesondere von professionellen Grundstückseigentümern häufig eine Vorrats-Umwandlung durchgeführt,⁸⁵ die folglich bei späterer Gebietsfestsetzung die rechtliche Steuerung leerlaufen lässt.

⁸³ Ein zehnjähriges Abwarten vor dem Verkauf kann Steuern auf den Wertgewinn vermeiden.

⁸⁴ Dazu KG, Beschluss vom 05.01.2016 – 1 W 1032/15, GE 2016, 125.

⁸⁵ Die Bewohner erfahren von der erfolgten Umwandlung normalerweise gar nichts, selbst Neumieter werden danach oft nicht darauf hingewiesen, dass sie eine Eigentumswohnung gemietet haben.

Wegen der notwendigen Untersuchungen wird häufig von der Gemeinde zunächst ein sogenannter Aufstellungsbeschluss gefasst, also die EntschlieÙung, dass die Festsetzung einer sozialen Erhaltungssatzung beabsichtigt ist. Obwohl damit die Zielsetzung der Gemeinde klar zutage tritt, hindert ein solcher Aufstellungsbeschluss nicht die Umwandlung. Auch ein Verkauf der Eigentumswohnungen kann nur durch aufwändige Einzelverfügungen unterbunden werden. Die generelle Verhängung einer Grundbuchsperrung hat der Bundestag 1997 abgelehnt – erstaunlicherweise aus Gründen der „Verwaltungsvereinfachung“.⁸⁶

Ist andererseits der Genehmigungsvorbehalt infolge rechtzeitiger Gebietsfestsetzung anzuwenden, erfolgt also eine grundbuchliche Umwandlung erst nach der Festsetzung, dann besteht zwar für die Grundstücke im Geltungsbereich von sozialer Erhaltungssatzung und Umwandlungsverordnung ein Eintragungshindernis im Sinne von § 18 Abs. 1 Grundbuchordnung, solange keine Genehmigung vorgelegt wird. Der Eigentümer kann aber die Genehmigung erzwingen, indem er sich verpflichtet, die Wohnungen in den nächsten sieben Jahren ab Umwandlung nur an Mieter zu verkaufen; dies wird durch eine Verpflichtungserklärung festgelegt. Der Eigentümer, der eine Vorrats-Umwandlung vornimmt, z.B. weil er ohnehin erst nach Ablauf der steuerrechtlichen Haltefrist den gesamten Bestand zum gesteigerten Preis im Paket verkaufen will, kann eine solche Verpflichtungserklärung ohne jegliche Einschränkung abgeben. Aber auch wenn die Wohnungen einzeln weiterverkauft werden sollen, können Eigentümer mit ausreichendem Vermögen, die nicht auf schnellen Umschlag angewiesen sind, die entsprechende Verpflichtungserklärung abgeben, sie können dann eben erst nach Ablauf der Sieben-Jahres-Frist den bis dahin eingetretenen – auch spekulativen – Wertzuwachs durch Verkauf realisieren.

Die Ausnahmebestimmung des § 172 Abs. 4 Nr. 6 BauGB führt auch bei bestehendem Genehmigungsvorbehalt in der Praxis in vielen Fällen zur Umgehung: Eine gängige Handhabung von Umwandlern ist es, die zuvor vorhandenen Mieter entweder durch die Inaussichtstellung umfangreicher Sanierungsmaßnahmen und/oder durch Abfindungszahlungen zur Aufgabe des Mietvertrages zu bewegen. Sodann wird mit einem Kaufaspiranten ein Mietvertrag geschlossen, kurz darauf kauft dieser Neumieter die Wohnung – und äußerlich sieht es so aus, als sei die Zielsetzung des Gesetzes, umgewandelten Wohnraum vorrangig den Gebietsbewohnern zukommen zu lassen, verwirklicht. Zwar hat das Bundesverwaltungsgericht⁸⁷ in einem ähnlichen Fall bestätigt, dass die Genehmigung des Verkaufs verweigert werden kann, wenn ersichtlich der „Mieter“ nur kurze Zeit vorher zum Zwecke des alsbaldigen Ankaufs auftritt, in der Praxis hat dies aber nur für geschicktere Tarnung des Vorgehens gesorgt.

- Die vollständige Aufhebung der Ausnahme § 172 Abs. 4 Nr. 6 BauGB ist dringend zu empfehlen.
- Jedenfalls aber sollte eine Änderung dahingehend erfolgen, dass für die Inanspruchnahme dieser Ausnahme nur Mieter in Betracht kommen, die bereits mehr als zwei Jahre in dem Haus oder mehr als fünf Jahre in dem Erhaltungsgebiet wohnen.

⁸⁶ Siehe dazu BGH Beschluss vom 19.12.2019 – V ZB 145/18.

⁸⁷ BVerwGE 121, 169, Urteil vom 30.06.2004 – 4 C 1.03; zuvor schon OVG Hamburg vom 28.11.2002 – OVG 2 Bf 209/00

Das Gesetz stellt nur die Umwandlung unter Genehmigungsvorbehalt. Die gegenüber der Behörde abgegebene Verpflichtungserklärung würde für sich genommen übrigens nicht hindern, dass der Eigentümer dennoch an andere Personen, nicht an Mieter verkauft:

Ist aufgrund notariellen Vertrages die Eigentumsübertragung beurkundet und die entsprechende Eigentumsumschreibung im Grundbuch erfolgt, dann kann auch die Behörde hieran nichts mehr ändern – der Verstoß ist nicht einmal bußgeldbedroht.⁸⁸

Immerhin ermöglicht das Gesetz, Sicherungsmaßnahmen in dem **Genehmigungsbescheid** rechtlich zusätzlich festzulegen:

§ 172 Abs. 4 Sätze 4 und 5 BauGB

In den Fällen des Satzes 3 Nr. 6 kann in der Genehmigung bestimmt werden, dass auch die Veräußerung von Wohnungseigentum an dem Gebäude während der Dauer der Verpflichtung der Genehmigung der Gemeinde bedarf. Diese Genehmigungspflicht kann auf Ersuchen der Gemeinde in das Wohnungsgrundbuch eingetragen werden;

Obwohl also das Gesetz beim Umwandlungsvorgang ansetzt, kann – sofern nicht durch frühzeitige Umwandlung die Anwendung des Gesetzes insgesamt ausgeschlossen ist – festgelegt werden, dass für Verkaufsvorgänge während der Bindungszeit eine gesonderte Genehmigung beantragt werden muss, und es kann in die Wohnungsgrundbücher ein entsprechender Sperrvermerk eingetragen werden. Dies setzt allerdings einerseits voraus, dass in die Bescheide zur Genehmigung der Umwandlung eine entsprechende Bestimmung aufgenommen wird, und diese bestandskräftig wird, und es muss andererseits für die Eintragung im Grundbuch gesorgt werden. Ob alle Kommunen, die soziale Erhaltungsgebiete festlegen, und für die qua Landesverordnung ein Umwandlungsschutz gilt, von diesem rechtlichen Mittel Gebrauch machen, ist nicht bekannt.⁸⁹

Wir kommen hierauf bei der Regulierung der Verkäufe zurück (siehe unten bei III.7.1, 7.2).

.III.4.2 § 250 BauGB (im Gesetzgebungsverfahren)

Die Bundesregierung hat beschlossen, im Rahmen der sogenannten Baulandmobilisierungsnovelle zum BauGB und der Baunutzungsverordnung einen Gesetzgebungsvorschlag zur Ergänzung des BauGB einzubringen,⁹⁰ der sich explizit mit der Umwandlung in Eigentumswohnungen befasst.⁹¹ Ein Genehmigungsvorbehalt soll damit nicht mehr nur für Erhaltungsgebiete eingreifen, sondern generell für Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt.⁹²

⁸⁸ § 213 BauGB sanktioniert nur, wenn Arbeiten ohne vorherige Genehmigung ausgeführt werden, nicht aber den verbotswidrigen Verkauf.

⁸⁹ Im Zusammenhang mit Verpflichtungen aus Förderverträgen wurde und wird die grundbuchliche Sicherung oft unterlassen, weil sie umständlich sei und zusätzliche Kosten verursache. Das bedeutet aber auch, dass die Verpflichtungen nicht auf den nächsten Eigentümer übergehen, bei dem – dann möglicherweise insolventen – Alteigentümer bleiben und nicht mehr durchgesetzt werden können.

⁹⁰ BR-Drs. 686/20.

⁹¹ Dies war hoch umstritten, es wurde versucht, diese Regelung noch im letzten Moment aus dem Kabinettsentwurf zu nehmen. Es ist gut möglich, dass diese Widerstände sich auch im weiteren Gesetzgebungsverfahren massiv zeigen.

⁹² Heinemann, NVwZ 220, 1398, hält eine solche Regelung für verfassungswidrig. Er meint, es handle sich nicht um eine städtebaurechtliche Regelung, sondern eine Regelung auf dem Gebiet des Wohnungswesens, für das die Zuständigkeit seit der Föderalismusreform 2006 bei den Ländern liegt. Überzeugend erscheint diese Entgegensetzung nicht. Die

Da der enorme Preisauftrieb für Grundstücke und Wohnungen in Gebieten eintritt, in denen besondere Knappheit an Wohnraum besteht, und nicht an Satzungsgebietsgrenzen halt macht, ist es folgerichtig, den Genehmigungsvorbehalt insgesamt für alle Gebiete zur Verfügung zu stellen, in denen der Wohnungsmarkt angespannt ist.⁹³

Besondere Regelungen für Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt gibt es bisher im Städtebaurecht nicht. Es ist aber notwendig und längst überfällig, dass im Baugesetzbuch auch die Wirkungen berücksichtigt werden, die Immobilienverwertungsprozesse für die Stadtentwicklung haben, und dass eine rechtliche Steuerung dort ermöglicht wird, wo die Prozesse in Gang gesetzt werden.

So liegt bei größeren Stadtsanierungsprozessen auf der Hand, dass die meisten Investoren in erster Linie an einer hohen Steigerung der Preise für die erworbenen Grundstück interessiert sind, und folglich an möglichst weitgehender Anhebung der Mietpreise, und damit wiederum die Gefahr massiver Verdrängung der ansässigen Bevölkerung verbunden ist. Versuche, in Berlin in die Sanierungsgenehmigungen als Auflagen oder Bedingungen Mietbegrenzungen aufzunehmen, hat aber das Bundesverwaltungsgericht⁹⁴ abgelehnt: Es handle sich zwar um ein legitimes Sanierungsziel, die Verdrängung der ansässigen Bevölkerung zu verhindern, aber das Gesetz biete keinen Ansatzpunkt für die Auferlegung solcher Begrenzungen. Dies ist sodann von Verwaltungsgerichten auch auf die sozialen Erhaltungsgebiete übertragen worden.

Dass die Begrenzung der Mieten nach Sanierung / Modernisierung eine sehr effektive Möglichkeit zum Schutz der Wohnbevölkerung darstellt, konnte nachgewiesen werden: In Gebieten mit sogenannten Mietobergrenzen konnten 60 Prozent der Gebietsbevölkerung gehalten werden, nach Ausschluss der Auferlegung von Mietobergrenzen durch die Rechtsprechung nur noch gut 30 Prozent.

Der im Novellierungsvorschlag vorgesehene neue § 250 BauGB befasst sich allerdings nur mit der Umwandlung von Grundstückseigentum in Wohnungseigentum. Nach derzeitigem Stand ist folgender Wortlaut vorgesehen:

§ 250 Bildung von Wohnungseigentum in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten

(1) Sofern Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten vorliegen und diese Gebiete nach Satz 2 bestimmt sind, bedarf bei bereits bestehenden Wohngebäuden die Begründung oder Teilung von Wohnungseigentum oder Teileigentum nach § 1 des Wohnungseigentumsgesetzes der Genehmigung. Die Landesregierungen werden ermächtigt, die Gebiete nach Satz 1 durch Rechtsverordnung zu bestimmen, die spätestens mit Ablauf des 31. Dezember 2025 außer Kraft treten muss.

(2) Zuständig für die Genehmigung ist die von der Landesregierung bestimmte Stelle. § 173 Absatz 3 gilt entsprechend.

Eigentumsstruktur wirkt sich durchaus auf die städtebauliche Ordnung aus.

93 In den Stadtstaaten Berlin und in Hamburg, aber auch in zahlreichen anderen Kommunen ist für Anwendungsregelungen des Bürgerlichen Rechts jeweils das gesamte Stadtgebiet als Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt definiert.

94 BVerwG Urteil vom 24.5.2006 – 4 C 9.04, dazu Tietzsch: Soziale Sanierungsziele - Ziele ohne Mittel? NVwZ 2007, 299 ff.

(3) Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn

- 1. das Grundstück zu einem Nachlass gehört und Wohnungseigentum oder Teileigentum zugunsten von Miterben oder Vermächtnisnehmern begründet werden soll,*
- 2. das Wohnungseigentum oder Teileigentum zur eigenen Nutzung an Familienangehörige des Eigentümers veräußert werden soll,*
- 3. das Wohnungseigentum oder Teileigentum zur eigenen Nutzung an mindestens zwei Drittel der Mieter veräußert werden soll,*
- 4. auch unter Berücksichtigung des Allgemeinwohls ein Absehen von der Begründung von Wohnungseigentum oder Teileigentum nicht mehr zumutbar ist oder*
- 5. ohne die Genehmigung Ansprüche Dritter auf Übertragung von Wohnungseigentum oder Teileigentum nicht erfüllt werden können, zu deren Sicherung vor dem Wirksamwerden des Genehmigungsvorbehalts eine Vormerkung im Grundbuch eingetragen ist.*

In der Genehmigung kann bestimmt werden, dass auch die Veräußerung von Wohnungseigentum oder Teileigentum der Genehmigung entsprechend Satz 1 Nummer 1 bis 3 bedarf. Diese Genehmigungspflicht ist in das Wohnungs- oder Teileigentumsgrundbuch einzutragen; die Eintragung erfolgt auf Ersuchen der nach Absatz 2 Satz 1 zuständigen Stelle. Die Genehmigungspflicht erlischt mit Außerkrafttreten der Verordnung nach Absatz 1 Satz 2.

(4) Unter der Voraussetzung von Absatz 3 Satz 1 kann die Genehmigung mit einer Auflage erteilt werden.

(5) Bei einem Grundstück, das im Geltungsbereich einer Rechtsverordnung nach Absatz 1 Satz 2 liegt, darf das Grundbuchamt die Eintragungen in das Grundbuch nur vornehmen, wenn ihm die Genehmigung nachgewiesen ist. Mit der Eintragung gilt die Genehmigung als erteilt.

(6) Der Genehmigung nach Absatz 1 Satz 1 bedarf ferner

- 1. die Begründung der in den §§ 30 und 31 des Wohnungseigentumsgesetzes bezeichneten Rechte,*
- 2. die Begründung von Bruchteilseigentum nach § 1008 des Bürgerlichen Gesetzbuchs an Grundstücken mit Wohngebäuden, wenn zugleich nach § 1010 Absatz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs im Grundbuch als Belastung eingetragen werden soll, dass Räume einem oder mehreren Miteigentümern zur ausschließlichen Benutzung zugewiesen sind und die Aufhebung der Gemeinschaft ausgeschlossen ist, sowie*
- 3. bei bestehendem Bruchteilseigentum nach § 1008 des Bürgerlichen Gesetzbuchs an Grundstücken mit Wohngebäuden eine im Grundbuch als Belastung einzutragende Regelung nach § 1010 Absatz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs, wonach Räume einem oder mehreren Miteigentümern zur ausschließlichen Benutzung zugewiesen sind und die Aufhebung der Gemeinschaft ausgeschlossen ist. Die Bestimmungen der Absätze 2 bis 5 gelten sinngemäß.*

(7) Diese Vorschrift geht im räumlichen Anwendungsbereich von Rechtsverordnungen nach Absatz 1 Satz 2 den Rechtsverordnungen nach § 172 Absatz 1 Satz 4 vor.

Wiederum – wie in § 172 BauGB – soll zunächst die Landesregierung durch Rechtsverordnung festlegen, welche Gebiete als angespannter Wohnungsmarkt gelten. Dadurch soll dann der Genehmigungsvorbehalt für diese Gebiete in Kraft gesetzt werden. Die Geltungsdauer solcher Verordnungen – wann immer sie erlassen werden – ist bis zum 31.12.2025 beschränkt.

Regelungen, die auf angespannte Wohnungsmärkte Bezug nehmen, gibt es bisher lediglich im BGB, bei den Regelungen über die Absenkung der sogenannten Kappungsgrenze für Mieterhöhungen nach § 558 BGB (15 Prozent in drei Jahren in solchen Gebieten – gegenüber 20 Prozent allgemein),⁹⁵ bei der Begrenzung von Neuvertragsmieten, der sogenannten Mietpreisbremse nach § 556d BGB (maximal 10 Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete – gegenüber der freien Vereinbarung allgemein),⁹⁶ und bei der Anordnung von Sperrfristen im Falle einer Eigenbedarfskündigung nach Umwandlung einer Mietwohnung in Wohnungseigentum nach § 577a BGB (Kündigungssperrfrist maximal 10 Jahre – gegenüber 3 Jahren allgemein).⁹⁷

Die Verabschiedung einer solchen Regelung würde insofern eine Verbesserung bewirken, als die Festsetzung eines sozialen Erhaltungsgebietes umfangreiche Untersuchungen voraussetzt, und manchmal daran scheitert, dass die negativen städtebaulichen Folgen entweder schon in wesentlichen Teilen eingetreten sind, also eine Festsetzung nicht mehr erfolgen kann, oder aber noch nicht klar genug belegbar sind, so dass die Festsetzung noch nicht erfolgt. Ein angespannter Wohnungsmarkt lässt sich großräumiger feststellen, und auch zeitlich muss die Betrachtung nicht so eng sein.

Fraglich ist, ob es sinnvoll ist, oder auch notwendig zur Vermeidung neuer Konflikte, ob denn solche Schutzverordnungen ausreichend stark durch den Gesetzgeber vorbestimmt sind, für die Festlegung von Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt inhaltliche Vorgaben in den Gesetzestatbestand zu schreiben, wie in § 556d Absatz 2 BGB:

„Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten liegen vor, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen in einer Gemeinde oder einem Teil der Gemeinde zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist.

Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn

- 1. die Mieten deutlich stärker steigen als im bundesweiten Durchschnitt,*
- 2. die durchschnittliche Mietbelastung der Haushalte den bundesweiten Durchschnitt deutlich übersteigt,*

95 Liste der Städte zur Anwendung der reduzierte Kappungsgrenze

<https://www.mieterbund.de/politik/kappungsgrenze.html>

96 Liste der Städte mit Mietpreisbremse: <https://www.mieterbund.de/politik/mietpreisbremse.html>

97 Liste der Städte zur Anwendung der verlängerten Kündigungssperrfrist

<https://www.mieterbund.de/politik/kuendigungssperrfrist.html>

3. die Wohnbevölkerung wächst, ohne dass durch Neubautätigkeit insoweit erforderlicher Wohnraum geschaffen wird, oder

4. geringer Leerstand bei großer Nachfrage besteht.“

Die Anforderungen an eine Begründung sollten aber nicht zu hoch angesetzt und zu formal gehalten werden.

Zu begrüßen ist auch, dass in dem Gesetzgebungsvorschlag in Absatz 6 auch die bekannten Modelle erfasst sind, den Umwandlungsschutz zu umgehen durch „informelle“ Aufteilung des Eigentums und Zuweisung von Wohnungen zur Nutzung („Münchener Modell“),⁹⁸ sowie die Wohnungserbbaurechte (§ 30 WEG) und Dauerwohnrechte (§ 31 WEG).

➤ Dies wäre auch im Rahmen des § 172 BauGB eine sinnvolle Ergänzung.

Kritisch ist hingegen zu sehen, dass der Ausnahmetatbestand des § 172 Abs. 4 Ziffer 6, die Privilegierung eines Verkaufs an Mieter, im Kern übernommen worden ist, nunmehr als § 250 Abs. 3 Nr. 3.

Allerdings ist hier nicht einmal – wie in § 172 BauGB – verlangt, dass der Eigentümer eine verbindliche Verpflichtungserklärung abgibt, sondern es soll eine Pflicht zur Genehmigung bestehen, wenn

„das Wohnungseigentum oder Teileigentum zur eigenen Nutzung an mindestens zwei Drittel der Mieter veräußert werden soll“

Wie das verbindlich festgestellt und festgehalten werden soll, ergibt sich aus dem Entwurfstext nicht. Es ist zu befürchten, dass die oben angerissenen und bereits vielfach nachgewiesenen Umgehungsstrategien gegenüber einer solchen Regelung mindestens in gleicher Weise zur Anwendung kommen wie bei § 172 BauGB, und damit die gesetzliche Regelung in den meisten Fällen unterlaufen wird.

Nicht nachvollziehbar ist, wie in § 250 Abs. 7 n.F. BauGB vorgesehene Regelung, „die Vorschrift“ – oder eine aufgrund dieser Vorschrift erlassene (Umwandlungsschutz) Verordnung – gehen der (Umwandlungsschutz-) Verordnung nach § 172 BauGB vor, funktionieren soll:

Die Vorschrift des § 250 BauGB n.F. soll am 31.12.2025 auslaufen, während die sozialen Erhaltungssatzungen zeitlich nicht begrenzt sind, sie werden solange aufrechterhalten bleiben, wie der Schutzbedarf besteht. Andererseits stellt § 250 BauGB n.F. eine mengenanteilige Anforderung, während dies in Gebieten und Bescheiden § 172 keine Rolle spielt, sondern eine zeitliche begrenzte Beschränkung nach einer entsprechenden notariellen Verpflichtungserklärung per Bescheid auferlegt wird. Welche Rechtsfolge soll eintreten, wenn ein Erhaltungsgebiet aufgehoben wird (aber der angespannte Wohnungsmarkt weiter besteht), oder wenn in einem angespannten Wohnungsmarkt ein Erhaltungsgebiet neu festgesetzt wird, oder das Gebiet, in dem ein angespannter Wohnungsmarkt verändert wird? Das dürfte äußerst komplizierte Abgrenzungsüberlegungen und Streitigkeiten auslösen.

98 Dies erfasst bisher nur § 577 Abs. 1a BGB, ausschließlich für den Kündigungsschutz nach Umwandlung.

Vor allem aber führt diese Vorrangregelung zu einer Verschlechterung für den Bewohnerschutz in bestehenden sozialen Erhaltungsgebieten: Für Bewohner, die bisher in einem Erhaltungsgebiet ab Umwandlung eine siebenjährige Schutzfrist haben, würde dieser Schutz ab Ende 2025, also in etwa 5 Jahren, vollständig entfallen.

- Die Vorrangregelung in § 250 Abs. 7 BauGB n.F. ist zu streichen, weil sonst für die Bewohner von sozialen Erhaltungsgebieten durch die Novelle der Schutz verringert wird. Ein Umwandlungsverbot nach neuem Recht darf nur anwendbar sein auf Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt, die nicht als soziale Erhaltungsgebiete festgesetzt sind oder werden.
- Das Verhältnis zwischen § 250 und § 172 BauGB bzw. den entsprechenden Verordnungen, Satzungen und Bescheiden / Verträgen muss sorgfältig geprüft, im Sinne möglichst effektiven Schutzes entschieden und unmissverständlich formuliert werden.

III.4.3 Wohnungseigentumsgesetz (Alternativvorschlag)

Wenn der Genehmigungsvorbehalt nicht mehr nur für soziale Erhaltungsgebiete, sondern allgemein für alle Gebiete mit knappem Wohnungsmarkt gelten soll, also nicht mehr von städtebaulichen Anforderungen abhängen soll, dann könnte eine solche Regelung auch im Wohnungseigentumsgesetz niedergelegt werden.⁹⁹

Denn dies ist die für alle Grundstückseigentümer und Wohnungskäufer ohnehin maßgebliche Rechtsgrundlage, die Umwandlung in Wohnungseigentum erfolgt durch Teilungserklärungen und Anträge gemäß §§ 3 oder 8 WEG.

8 a WEG Besonders Genehmigungserfordernis

(1) Die Begründung von Wohnungseigentum oder Teileigentum an Gebäuden, die ganz oder teilweise Wohnzwecken zu dienen bestimmt sind, darf nicht ohne Genehmigung der Gemeinde erfolgen, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen in einer Gemeinde oder einem Teil einer Gemeinde besonders gefährdet ist und diese Gebiete nach Satz 2 bestimmt sind. Die Landesregierungen werden ermächtigt, diese Gebiete durch Rechtsverordnung für die Dauer von jeweils höchstens zehn Jahren zu bestimmen. Ein solches Verbot gilt als Verbot im Sinne des § 135 des Bürgerlichen Gesetzbuchs.

(2) Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn auch unter Berücksichtigung des Allgemeinwohls ein Absehen von der Begründung von Wohnungseigentum oder Teileigentum wirtschaftlich nicht zumutbar ist.

(3) Die Genehmigung ist ferner zu erteilen, wenn

1. das Grundstück zu einem Nachlass gehört und Wohnungseigentum oder Teileigentum zugunsten von Miterben oder Vermächtnisnehmern begründet werden soll,

⁹⁹ Der Berliner Mieterverein hat einen entsprechenden Vorschlag vorgelegt, in der 2020 bereits weit fortgeschrittenen WEG-Novelle (Gesetz vom 22.10.2020, BGBl. I 2020, S. 2187), die am 1.12.2020 in Kraft tritt, wurde dies allerdings nicht mehr berücksichtigt.

2. das Wohnungseigentum oder Teileigentum zur eigenen Nutzung an Familienangehörige des Eigentümers veräußert werden soll,

3. ohne die Genehmigung Ansprüche Dritter auf Übertragung von Wohnungseigentum oder Teileigentum nicht erfüllt werden können, zu deren Sicherung vor dem Wirksamwerden des Genehmigungsvorbehalts eine Vormerkung im Grundbuch eingetragen ist.

(4) Im Geltungsbereich einer Rechtsverordnung nach Absatz 1 darf auch die Eintragung einer Eigentumsübertragung nicht ohne Genehmigung der Gemeinde erfolgen. Absatz 1 Satz 3 gilt auch insoweit. Absatz 2 und Absatz 3 sind entsprechend anzuwenden.

- Die Einfügung im Wohnungseigentumsgesetz, dass vor der Umwandlung von Grundstückseigentum in Wohnungseigentum und vor jedem Verkauf einer Eigentumswohnung in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt eine behördliche Prüfung erforderlich ist, würde schädliche Entwicklungen schon im Ansatz verhindern.

Allerdings wäre bei einer Regelung im Wohnungseigentumsgesetz die Erstreckung auf die Bruchteilsgemeinschaften, die ja gerade nicht dem WEG unterliegen, nicht möglich.

III.5 Regulierung von Verkaufsvorgängen

Eine Regulierung von Verkaufsvorgängen bezüglich Wohnungseigentums sieht das Städtebaurecht nur sehr vermittelt vor:

III.5.1 Genehmigungsvorbehalt für Verkäufe nach § 172 BauGB

Nur wenn ein soziales Erhaltungsgebiet rechtzeitig festgesetzt worden ist, **bevor** ein Grundstückseigentümer die Abgeschlossenheitsbescheinigung für eine Umwandlung in Wohnungseigentum beantragt hat, greift der gesetzliche Genehmigungsvorbehalt für eine Umwandlung.

Wird nach erfolgter Festsetzung des Erhaltungsgebiets die Umwandlung in Wohnungseigentum gewünscht, dann muss der Eigentümer vor der Grundbuchumschreibung eine Genehmigung der Behörde beantragen. Wird diese Genehmigung versagt, dann kommt es nicht zur Umwandlung und folglich auch nicht zu Verkäufen von Wohnungen. Nicht ausgeschlossen sind allerdings share-deals, also der Verkauf der Gesellschaftsanteile – in Teilen oder insgesamt –, wenn das Grundstück im Eigentum einer Gesellschaft steht.

- Es sollte eine Genehmigungspflicht eingeführt werden für Verkäufe im Rahmen von share-deals von Gesellschaften, zu deren Eigentum Grundstücke im Gebiet eines Erhaltungsgebiets gehören.

In vielen Fällen verpflichtet sich der Eigentümer, der eine Umwandlungsgenehmigung erhalten will, gegenüber der Behörde, innerhalb der nächsten sieben Jahre nur an Mieter zu verkaufen. Für diesen Fall bestimmt das Gesetz, dass die Behörde auch jede künftige Veräußerung von einer vorherigen Genehmigung abhängig machen **kann**, und dass sie dann auch beim Grundbuchamt die Eintragung eines entsprechenden Sperrvermerks beantragen **kann**. Dies muss also in dem entsprechenden

Genehmigungsbescheid ausdrücklich ausgesprochen werden, und es muss das entsprechende Ersuchen an das Grundbuchamt alsbald abgesetzt werden. Wird eines von beiden – aus welchen Gründen auch immer – versäumt, dann gibt es praktisch keine effektive Kontrolle solcher Verkaufsvorgänge. Eine einmal erfolgte Eigentumseintragung eines Käufers im Grundbuch kann auch von der Behörde nicht mehr rückgängig gemacht werden.

- Es sollte gesetzlich angeordnet werden, dass in den sozialen Erhaltungsgebieten, sofern das Land eine Umwandlungsschutzverordnung erlassen hat, für jeden Verkauf von Eigentumswohnungen beim Grundbuchamt eine behördliche Genehmigung vorzulegen ist.

III.5.2 Genehmigungsvorbehalt für Verkäufe nach § 250 BauGB

Da der Gesetzesentwurf für § 250 BauGB insoweit den Text und die Regelungstechnik des § 172 BauGB genau wiederholt, gelten die vorgenannten Einwände und Vorschläge auch für diesen Regelungsansatz.

III.5.3 Genehmigungsvorbehalt für Verkäufe durch Wohneigentumsrecht

Entsprechend wäre auch im Falle einer Regelung des Genehmigungsvorbehalts im Wohnungseigentumsrecht dieser zu erstrecken auf jeden folgenden Verkauf der Wohnung während des Geltungsbereichs einer entsprechenden Verordnung. Das ist in dem vorstehend bei III. 4.3. dargestellten Vorschlag bereits eingearbeitet.

III.6 Schutz der Einzeleigentümerinnen und Einzeleigentümer

Die Begründung von Wohnungseigentum wird gern auch damit begründet, dass den Bürgern eine Möglichkeit gegeben werde, ihr Leben selbstbestimmt zu gestalten, eine eigene Form der Altersversorgung zu schaffen, auch von Eigentumsbildung in Arbeitnehmerhand ist gelegentlich die Rede (siehe dazu auch oben bei I .1.4).

Der Erwerb einer Eigentumswohnung – ob als Neubau oder aus umgewandeltem Baubestand – ist jedoch nur möglich, wenn ein deutlich überdurchschnittliches Einkommen vorhanden ist, das auch auf Dauer gesichert ist, oder entsprechendes Vermögen eingesetzt werden kann (siehe dazu oben Abschnitte I.4 und II.3).

Käufer von Eigentumswohnungen gehen bei der Finanzierung oft an die äußersten Grenzen, jede Minderung der Erwerbsfähigkeit, persönliche oder familiäre Krise kann direkt zum wirtschaftlichen Ruin führen. Gerade dann, wenn Wohnungen in überhitzten Märkten gekauft werden, kann das Platzen der Immobilienblase, aber auch jede – im Zuge der Bewältigung der Wohnungskrise doch gesellschaftlich gewünschte – Abkühlung dazu führen, dass die zugrunde gelegte Kalkulation sich als grob falsch erweist.¹⁰⁰

Auch die *Selbstbestimmung im Wohnungseigentum* wird oft überschätzt. Insbesondere sorgen zahlreiche Umwandler dafür, dass sie auf Jahre die Mehrheit der Wohnungen selbst behalten, die

¹⁰⁰ Die Finanzkrise 2008/2009 nahm ihren Anfang bei weit überschuldeten Hauseigentümern in USA. Die Rahmenbedingungen dort waren zwar andere, aber auch in Deutschland sind derartige Entwicklungen bei kleinen Eigentümern nicht ausgeschlossen.

Mehrheitsentscheidungen der Wohnungseigentümergeinschaft bestimmen und damit sich selbst und außenstehenden Geschäftspartnern weitere Vorteile¹⁰¹ sichern können. Hiergegen sind die einzelnen Wohnungseigentümer machtlos – zumal sich die meisten Wohnungseigentümer auch gar nicht mit Fragen der Verwaltung und Kontrolle beschäftigen wollen.

Die *Eigentumsrechte des einzelnen Wohnungseigentümers* sind zwangsläufig dadurch beschränkt, dass er auch Gemeinschaftseigentum benutzen und in Anspruch nehmen muss, und für dessen Erhalt mit aufkommen muss. Sogar für die Nutzung der einzelnen Wohnung können durch die anfängliche Teilungserklärung Beschränkungen festgelegt werden, Festlegungen, die dann in aller Regel nur noch bei Zustimmung aller Mitglieder verändert werden können. Häufig wird die anfängliche Teilungserklärung von dem Umwandler vorgegeben, die Wohnungskäufer müssen diese akzeptieren, wenn sie kaufen wollen.

Auch die *Eigentumsrechte gegenüber Nachbarn* und gegenüber den Behörden stehen nach der Umwandlung der Wohnungseigentümergeinschaft zu. Der einzelne Wohnungseigentümer hat also rechtlich insofern kein Bestimmungsrecht, er kann z.B. bei planungsrechtlichen Änderungen oder Konflikten mit Grundstücksnachbarn, über eine dortige Bebauung, auch wenn er davon besonders betroffen ist, nur versuchen, innerhalb der Wohnungseigentümergeinschaft eine Mehrheit für sein Anliegen zu bekommen. Scheitert dies – z.B. weil der Umwandler die Mehrheit der Anteile noch besitzt –, dann kann der einzelne Wohnungseigentümer nur sich fügen oder verkaufen.

Es gibt durchaus vermietende Wohnungseigentümer, die gegenüber ihren Mietern sehr fair und maßvoll umgehen. Aber es gibt auch zahlreiche Fälle, in denen die Menschen, die nun endlich Eigentum erworben haben (und ihrerseits den Zwängen einer Wohnungseigentümergeinschaft ausgeliefert sind), gegenüber ihren Mietern durch überdurchschnittlich hohe Mietforderungen auffallen, und auf etwaigen Protest gegen Mieterhöhung oder Modernisierungsvorhaben, oder auch bei Instandsetzungsforderungen mit der Eigenbedarfskündigung reagieren.

Insbesondere auch soweit die Eigentumswohnungen als bloße Kapitalanlage erworben wurden, der eigene hochpreisige Erwerb möglichst rasch refinanziert werden soll, kann das dazu führen, dass vermietende Wohnungseigentümer gegenüber den noch schwächeren Nutzern rücksichtslos vorgehen.

III.7 Schutz der Mieterinnen und Mieter

Wie gezeigt sind in vielen Städten deutlich mehr als die Hälfte der Eigentumswohnungen vermietet (siehe dazu oben Abschnitt I, insbesondere I.2). Viele neu errichtete Eigentumswohnungen werden von vornherein in erster Linie als Kapitalanlage zum Zwecke der Vermietung erworben. Aber auch wenn Bestandsgebäude in Wohnungseigentum umgewandelt werden, erwirbt nur ein geringer Teil diese für die Selbstnutzung, die anderen Wohnungen werden vermietet. Die Risikolage für die Bewohner erhöht sich bei Umwandlung in Eigentumswohnungen häufig. Es stellt sich daher die Frage, welcher individuelle Schutz den Mietern gewährt wird.

¹⁰¹ Zum Beispiel als Verwalter oder Dienstleister.

III.7.1 Schutz der Mieter bei der grundbuchlichen Umwandlung

Der Rechtsvorgang, dass Grundstückseigentum in Wohnungseigentum umgewandelt wird, ändert zunächst einmal nichts an einem abgeschlossenen Mietvertrag. Irgendein Schutz der einzelnen Mieter dagegen, dass Wohnraum in Eigentumswohnungen umgewandelt wird, ist nicht vorgesehen, es gibt nicht einmal eine Informationspflicht.

- Es sollte eine Pflicht der Eigentümer/Vermieter eingeführt werden, die Mieter zu informieren von einer erfolgten Umwandlung in Wohnungseigentum.

Für die Mieter, die einen Mietvertrag erst abschließen, nachdem die Umwandlung in Wohnungseigentum erfolgt ist, ergibt sich allein durch diese andere Eigentumsform ein geringerer Schutz gegenüber Kündigungen. Es ist aber für Mieter oft gar nicht zu erkennen, dass sie eine Eigentumswohnung anmieten, vor allem dann nicht, wenn alle Wohnungen noch in der Hand des Umwandlers sind, „der Vermieter“ also für alle Mieter des Hauses derselbe ist.

- Es sollte eine Pflicht der Eigentümer/Vermieter eingeführt werden, Mieter bereits beim Vertragsangebot, jedenfalls aber vor Vertragsabschluss ausdrücklich schriftlich darauf hinzuweisen, dass eine Eigentumswohnung vermietet wird.

Nur dann kann sich ein Mieter darauf einstellen, dass ohne eine besondere Schutzfrist alsbald ein Wohnungskäufer als neuer Vermieter auftreten kann, der Eigenbedarf geltend macht.

III.7.2 Vorkaufsrecht des Mieters beim Verkauf der Wohnung

Für die Mieter von Eigentumswohnungen entstehen bei Verkauf der Wohnung Risiken der starken Verteuerung der Wohnung: Je höher der Kaufpreis der Wohnung ist, desto höher „muss“ die Miete sein – jedenfalls dann, wenn der Wohnungseigentümer den Kaufpreis zügig refinanzieren und einen erheblichen Ertrag erwirtschaften will. Es lässt sich – entgegen manchen Behauptungen in der Öffentlichkeit – nicht feststellen, dass die „kleinen Eigentümer“ meist zu moderaten Preisen vermieten. Unzuträgliche Mietentwicklungen bei vermieteten Eigentumswohnungen können nur verhindert werden, wenn die Kaufpreise gedämpft oder begrenzt werden.¹⁰² Solange dies nicht geschieht, besteht bei fortdauerndem Mietverhältnis die Gefahr, dass die Miete stärker steigt, die Wohnung für Mieter ohne gehobenes Einkommen alsbald unbezahlbar wird.

Für die Mieter von Eigentumswohnungen stellt sich aber zusätzlich das Risiko, vom neuen Eigentümer mit einer Eigenbedarfskündigung konfrontiert zu werden. Zwar kann auch die Eigentümerschaft eines Mehrfamilienhauses Eigenbedarf an Wohnungen geltend machen, der Kreis der möglichen Bedarfspersonen ist von der Rechtsprechung sehr weit gezogen, und vom Gesetzgeber bisher nicht eingeschränkt worden.

- Sinnvoll wäre, in § 573 Abs.1 BGB klarzustellen, dass Eigenbedarf an Wohnraum nur für Wohnzwecke geltend gemacht werden kann, und nur für einen sehr eng begrenzten Familienkreis.¹⁰³

¹⁰² Das Argument, auch wer zu günstigen Preisen gekauft hat, kann teuer vermieten, ist zwar richtig. Aber es spielt doch eine erhebliche Rolle, ob ein wirtschaftlicher Zwang besteht oder nicht.

¹⁰³ Siehe dazu Tietzsch, Kündigung des vertragstreuen Mieters, WuM 2017, S.113 ff.

Die Gefahr verschärft sich aber extrem, wenn eine Umwandlung in Wohnungseigentum stattgefunden hat, und erst recht nach dem Verkauf der Wohnung an einen einzelnen Eigentümer / eine einzelne Eigentümerin. Bei echtem Selbstnutzungswunsch der neuen Wohnungseigentümer liegt auf der Hand, dass die Mieter weichen müssen. Aber darüber hinaus kann eine Eigenbedarfskündigung jederzeit ausgebracht werden – und dies geschieht in der Praxis sehr häufig –, wenn die Mieter ihre gesetzlichen Rechte in Anspruch nehmen, Konflikte irgendwelcher Art entstehen, oder auch nur die Mieter sich einer Mieterhöhung widersetzen.

So ergab eine Anfrage bei Mieterberatern in Berlin, dass in den vergangenen vier Jahren Fälle, in denen Mieterhöhungsforderungen bis zum Oberwert des Mietspiegels und weit über die gesetzliche Kappungsgrenze hinaus geltend gemacht wurden, oder in denen bei Wiedervermietung die Mietpreisbremse missachtet wurde, auffällig häufig bei vermieteten Eigentumswohnungen vorgekommen sind. Ebenso trugen die Mieterberater vor, dass häufig auf entsprechende Beanstandung seitens der Mieter von Eigentumswohnungen oder nach Geltendmachung von Mängelbeseitigungsansprüchen Eigenbedarfskündigungen ausgebracht wurden, die in vielen Fällen bis in die gerichtliche Auseinandersetzung verfolgt wurden (Instandsetzungsklage des Mieters – Widerklage des Vermieters auf Räumung).

Das Gesetz sieht als Schutzmechanismus vor, dass Mieter von Wohnungen, die **nach** Mietvertragsabschluss in Wohnungseigentum umgewandelt und verkauft werden, ein Vorkaufsrecht haben:

§ 577 BGB Vorkaufsrecht des Mieters

(1) Werden vermietete Wohnräume, an denen nach der Überlassung an den Mieter Wohnungseigentum begründet worden ist oder begründet werden soll, an einen Dritten verkauft, so ist der Mieter zum Vorkauf berechtigt. Dies gilt nicht, wenn der Vermieter die Wohnräume an einen Familienangehörigen oder an einen Angehörigen seines Haushalts verkauft. Soweit sich nicht aus den nachfolgenden Absätzen etwas anderes ergibt, finden auf das Vorkaufsrecht die Vorschriften über den Vorkauf Anwendung.

(2) Die Mitteilung des Verkäufers oder des Dritten über den Inhalt des Kaufvertrags ist mit einer Unterrichtung des Mieters über sein Vorkaufsrecht zu verbinden.

(3) Die Ausübung des Vorkaufsrechts erfolgt durch schriftliche Erklärung des Mieters gegenüber dem Verkäufer.

(4) Stirbt der Mieter, so geht das Vorkaufsrecht auf diejenigen über, die in das Mietverhältnis nach § 563 Abs. 1 oder 2 eintreten.

(5) Eine zum Nachteil des Mieters abweichende Vereinbarung ist unwirksam.

Es liegt auf der Hand, dass diese Regelung sich wiederum nur an diejenigen Mieter wendet, die über deutlich überdurchschnittliches und gesichertes Einkommen verfügen, oder Vermögen einsetzen können.

Das Land Berlin hat die Möglichkeit eingeführt, Mietern für den Vorkauf einen Teil des erforderlichen Eigenkapitals als Darlehen zur Verfügung zu stellen:

„Aufgrund der Eigenkapitalersatzdarlehen-Vorschriften... 1 in Verbindung mit der heute beschlossenen Rechtsverordnung² können zukünftig bisherige Mieterhaushalte für den Kauf ihrer Wohnung ein bis zu 20 Jahre zinsloses, nachrangiges Darlehen von bis zu 40.000 €, zuzüglich 10.000 € je Kind im Haushalt, erhalten. Voraussetzung dafür ist, dass die Wohnung bereits vor der Umwandlung in eine Eigentumswohnung gemietet wurde und dass das Haushaltseinkommen maximal 80 % über den Einkommensgrenzen des § 9 Absatz 2 Wohnraumförderungsgesetz liegt (z. B. für einen 4-Personenhaushalt mit zwei Kindern jährliches Haushaltsnettokommen ohne Kindergeld bis zu 48.960 €).“

Pressemitteilung des Senats von Berlin vom 4.8.2020

Auch das hilft nur, wenn die Mieter realistischerweise darauf rechnen können, das Darlehen zurückzahlen zu können, und wenn sie den Rest des Kaufpreises von mehreren hunderttausend Euro finanzieren können.

In der Praxis treten aber weitere Schwierigkeiten auf:

Eine mögliche Sperrfrist nach § 172 BauGB, nur an Mieter zu verkaufen, beginnt bereits mit der Umwandlung zu laufen.¹⁰⁴ Jedenfalls nach Ablauf von sieben Jahren kann also der Umwandler an beliebige Personen oder Gesellschaften verkaufen, und zwar durchaus zu einem spekulativen Preis.

Das Vorkaufsrecht gibt aber dem Mieter nur das Recht, in den abgeschlossenen Vertrag anstelle des vorgesehen Käufers einzutreten. Ist der Kaufpreis hoch genug, wird der Mieter dieses Recht nicht in Anspruch nehmen können. Es soll sogar Fälle geben, in denen ein Kaufvertrag zu weit höherem Preis beurkundet wird, und nach Ablauf der Vorkaufsfrist der Preis herabgesetzt oder auf anderem Wege teilweise zurückgezahlt wird, derartiges ist aber für die Mieter praktisch nie nachweisbar. Weitere Strategien, das Vorkaufsrecht des Mieters auszuhebeln, sind bekannt, unter anderem kommen Verträge vor, die im Ergebnis unterschiedliche Preise vorsehen je nachdem, ob der Mieter das Vorkaufsrecht ausübt oder nicht, und sie werden von einem Teil der Rechtsprechung auch akzeptiert.¹⁰⁵

Oft werden die Mieter vom Verkauf auch überhaupt nicht benachrichtigt.¹⁰⁶ Sie hätten dann zwar theoretisch einen Anspruch auf Schadenersatz wegen Verletzung ihres Vorkaufsrechts, müssten aber dann nicht nur plausibel machen, dass sie das Vorkaufsrecht hätten ausüben wollen, sondern auch im Einzelnen belegen, dass sie wirtschaftlich dazu in der Lage gewesen wären, den Kaufpreis aufzubringen. Nachweisen ließe sich das allenfalls, wenn der Mieter vermögend ist, den Kaufpreis selbst hätte aufbringen oder für etwa fehlendes Eigenkapital ohne weiteres hätte Sicherheiten bieten können.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Die als Vorschlag vorliegende neue Norm des § 250 BauGB n.F. soll am 31.12.2025 auslaufen, der Schutz damit enden.

¹⁰⁵ So OLG München, Beschluss vom 21.2.2005 – 10 W 672/05 MittBayNot 2005, 306, dagegen KG Urteil vom 2.10.2020 – 17 U 18/18, GE 2020, 1427.

¹⁰⁶ Ein Beispiel behandelt BGH im Urteil vom 21.1.2015 – VIII ZR 51/14.

III.7.3 Kündigungsschutz für Mieter

Das Gesetz sieht generell einen Kündigungsschutz für Wohnungsmieter vor. Wenn ihnen keine Vertragsverletzung vorgeworfen werden kann, soll der Vermieter nur aus besonderen Gründen den Vertrag kündigen können, dazu gehört insbesondere der Eigenbedarf des Vermieters; den Mietern wird auch in solchen Fällen ein gewisser Kündigungsschutz gewährt.

III.7.3.1 Kündigungsschutz gegenüber Eigenbedarfskündigung

Eigenbedarfskündigungen und ein genereller Schutz der Mieter sind in §§ 573, 574 BGB vorgesehen:

§ 573 Ordentliche Kündigung des Vermieters

(1) Der Vermieter kann nur kündigen, wenn er ein berechtigtes Interesse an der Beendigung des Mietverhältnisses hat. Die Kündigung zum Zwecke der Mieterhöhung ist ausgeschlossen.

(2) Ein berechtigtes Interesse des Vermieters an der Beendigung des Mietverhältnisses liegt insbesondere vor, wenn

- 1 der Mieter seine vertraglichen Pflichten schuldhaft nicht unerheblich verletzt hat,*
- 2 der Vermieter die Räume als Wohnung für sich, seine Familienangehörigen oder Angehörige seines Haushalts benötigt oder*
- 3 der Vermieter durch die Fortsetzung des Mietverhältnisses an einer angemessenen wirtschaftlichen*

Verwertung des Grundstücks gehindert und dadurch erhebliche Nachteile erleiden würde; die Möglichkeit, durch eine anderweitige Vermietung als Wohnraum eine höhere Miete zu erzielen, bleibt außer Betracht; der Vermieter kann sich auch nicht darauf berufen, dass er die Mieträume im Zusammenhang mit einer beabsichtigten oder nach Überlassung an den Mieter erfolgten Begründung von Wohnungseigentum veräußern will.

(3) Die Gründe für ein berechtigtes Interesse des Vermieters sind in dem Kündigungsschreiben anzugeben. Andere Gründe werden nur berücksichtigt, soweit sie nachträglich entstanden sind.

(4) Eine zum Nachteil des Mieters abweichende Vereinbarung ist unwirksam.

Der Personenkreis, für den ein Eigentümer Eigenbedarf geltend machen kann, ist praktisch nicht beschränkt, selbst die gelegentliche Nutzung, auch durch nicht sehr nahestehende Personen, und sogar die Realisierung geschäftlichen Bedarfs wurde durch die Rechtsprechung als berechtigter Eigenbedarf eines Eigentümers anerkannt.¹⁰⁸ Eigenbedarf wurde anerkannt:

- als Zweitwohnung neben einem anderweitigen Wohnsitz, LG Hamburg - 307 S 409/91 - vom 07.05.1992 (differenzierend), WuM 1993, 351; LG Hamburg - 307 S 114/00 - Urteil vom 1. 03.2001, ZMR 2001, 620; LG Berlin - 67 S 121/12 – 22.08.2013, GE 2013, 1517, dazu auch BVerfG 1 BvR 2851/13, (Fn.1), zuvor schon BVerfG - 1 BvR 697/93 vom 23.22.1993, NJW

¹⁰⁷ Wie sollte ein nicht vermögender Mieter eine belastbare Bestätigung einer Bank erhalten, dass sie Monate oder Jahre zurückliegend bereit gewesen wäre, diesem Mieter einen Kredit zu geben?

¹⁰⁸ Änderungsvorschläge bei Tietzsch, Kündigung des vertragstreuen Mieters, WuM 2017, S.113 ff., insbesondere S 116 f.

- 1996, 382; Heirat: LG Bochum - 10 S 68/06 - vom 16.02.2007 (juris); geringerer Wohnbedarf: LG Braunschweig - 9 S 119/92 - vom 14.10.1992, NJW-RR 1993, 400;
- für Bedarf durch noch nicht geborenes Kind: AG Magdeburg - 15 C 3979/98 - vom 21. 01.1999 (juris), siehe dazu auch BVerfG - 1 BvR 665/94 – vom 20.02.1995, NJW 1995, 1480;
 - für getrennte Zimmer der Kinder: LG Hamburg - 307 S 231/90 - vom 25.10.1990, NJW-RR 1991, 1355;
 - für Besuch durch die Kinder nach Scheidung: AG Dortmund - 130 C 731/89 - vom 3.07.1990, DWW 1990, 278; LG Berlin - 67 S 121/12 - vom 22.08.2013, GE 2013, 1517;
 - für erwachsenes Kind, das in der Wohnung des Vermieters ein Zimmer bewohnt: LG Berlin - 64 S 32/99 - vom 22. Juni 1999;
 - für erwachsenes Kind und Lebensgefährtin: OLG Karlsruhe - 9 ReMiet 3/81 - vom 14.01.1982, NJW 1982, 889;
 - für Stiefkind: LG Hamburg - 307 S 206/96 - vom 12.12.1996; bei krankhaftem Schnarchen eines Ehegatten, um einen separaten Schlafraum zu gewinnen: LG Koblenz - 14 S 216/98 - vom 17. Juni 1999, WuM 1994, 461; bei Trennungsabsicht: LG Köln - 1 S 27/96 - vom 22. 08.1996, WuM 1997, 48;
 - für Getrenntleben: LG Frankfurt - 2/11 S 388/94 - vom 30. Mai 1995, NJW-RR 1996, 396;
 - auch für geschiedene Ehegatten: BGH - VIII ZR 35/19 - vom 2.9.2020 ; gegen AG Hamburg, - 43b C 250/95 - vom 21. Juli 1995, WuM 1996, 39;
 - für Geschwister ohne nähere Prüfung, BGH - VIII ZR 276/02 - vom 9.07.2003; Schwiegermutter: LG Köln - 12 S 395/91 - vom 19.05.1992, WuM 1994, 541; Schwiegertochter: LG Weiden - 2 S 101/02 - vom 5.11.2002, WuM 2003, 210; dagegen LG Stuttgart, 16 S 357/92 vom 26. 03.1993, WuM 1993, 352; nur bei enger Bindung und sittlicher Verpflichtung: AG Langenfeld - 12 C 22/99 - vom 17. 12.1999, ZMR 2000, 767; ähnlich AG Springe - 4 C 49/91 - vom 19. 06.1991, WuM 1991, 554; OLG Braunschweig - 1 W 26/93 - vom 01.11.1993, NJW-RR 1994, 597; LG Hamburg - 307 S 206/96 - vom 12.12.1996, NJW-RR 1997, 1440;
 - Großeltern eines Kindes nur in besonderen Fällen: LG Lübeck - 14 S 386/98 - vom 8. 03.1999, WuM 1999, 336;
 - Cousine: LG Ravensburg - 2 S 85/92 - vom 17. 06.1992 (juris);
 - Großcousine, wenn besondere Beziehung besteht: LG Stuttgart - 6 S 404/97 - vom 26. 02.1998, WuM 1999, 515;
 - sozialer Kontakt wurde verlangt für Nichte: LG Wiesbaden - 8 S 490/90 - vom 26. 02.1991, WuM 1991, 491; und für Tante: AG Frankfurt, - 33 C 2911/90 - vom 8. 11.1990, WuM 1991, 108; anders für Nichten und Neffen BGH - VIII ZR 159/09 - vom 27.01.2010;
 - für Au-Pair-Mädchen BGH - VIII ZR 127/08 - vom 11.03.2009: Kein Eigenbedarf nach § 573 Abs. 2 Nr. 2, so dass auch die Schutzklausel des § 577a BGB keine Anwendung finde, Kündigung aber gestützt auf die Generalklausel in § 573 Abs. 1 BGB;
 - für (auch nur zeitweilig anwesenden) Altenpfleger: AG Münster, - 8 C 4857/99 - vom 25.11.1999, WuM 2000, 190;
 - für den Chefarzt, der gelegentlich seine erwachsene Tochter besuchen möchte LG Berlin - 67 S 121/12 - vom 22.08.2013, GE 2013, 1517, Revision nicht zugelassen, Verfassungsbeschwerde nicht angenommen BVerfG 1 BvR 2851/13;

- für Mitglieder einer GbR BGH - VIII ZR 271/06 - vom 27.06.2007; dagegen Wiek, WuM 2011, 147; BGH - VIII ZR 74/11 - vom 23.11.2011: auch für neu hinzukommende Gesellschafter; LG München I - 14 S 2969/15 - vom 07.10.2015, ZMR 2016, 39, aufgehoben durch BGH - VIII ZR 232/15 - vom 14.12.2016;
- für geschäftliche Zwecke: Wohnung für Geschäftsführer: LG Berlin - 63 S 260/98 - vom 08.01.1999, GE 1999, 506; beruflicher Bedarf: LG München I - 14 S 20986/88 - vom 12.04.1989, WuM 1989, 296; BGH - VIII ZR 127/05 - vom 05.10.2005; BGH - VIII ZR 330/11 - vom 26.09.2012; LG Berlin - 65 S 531/14 - vom 12.08.2015, GE 2015, 1163.

Der Mieter kann sich gegen eine solche Kündigung im Ergebnis nur zur Wehr setzen, indem er nachweist, dass die Eigenbedarfsbehauptung vorgeschoben ist, das Gericht dies jedenfalls für sehr wahrscheinlich hält.

Zwar kann der Mieter gegenüber einer solchen Kündigung soziale Härtegründe geltend machen, jedoch wird dies nicht auf der Ebene des Eigenbedarfs (dringend oder weniger dringend) abgewogen, so dass nicht etwa gegenüber schwachen Eigenbedarfsgründen auch allgemeine Härtegründe des Mieters (z.B. Alter, Krankheit) sich durchsetzen könnten. Um mit einem Kündigungswiderspruch Erfolg zu haben, muss der Mieter nachweisen, dass eine ganz außergewöhnliche Härte vorliegt:

§ 574 Widerspruch des Mieters gegen die Kündigung

(1) Der Mieter kann der Kündigung des Vermieters widersprechen und von ihm die Fortsetzung des Mietverhältnisses verlangen, wenn die Beendigung des Mietverhältnisses für den Mieter, seine Familie oder einen anderen Angehörigen seines Haushalts eine Härte bedeuten würde, die auch unter Würdigung der berechtigten Interessen des Vermieters nicht zu rechtfertigen ist. Dies gilt nicht, wenn ein Grund vorliegt, der den Vermieter zur außerordentlichen fristlosen Kündigung berechtigt.

(2) Eine Härte liegt auch vor, wenn angemessener Ersatzwohnraum zu zumutbaren Bedingungen nicht beschafft werden kann.

(3) Bei der Würdigung der berechtigten Interessen des Vermieters werden nur die in dem Kündigungsschreiben nach § 573 Abs. 3 angegebenen Gründe berücksichtigt, außer wenn die Gründe nachträglich entstanden sind.

(4) Eine zum Nachteil des Mieters abweichende Vereinbarung ist unwirksam

Der im Gesetz (§ 574 Abs. 2 BGB) ausdrücklich vermerkte Widerspruchsgrund, dass Ersatzwohnraum nicht zu beschaffen ist, wird von den Gerichten von der Erfüllung umfangreicher Nachweispflichten abhängig gemacht, die jedenfalls für nicht sehr gewandte Mieter kaum zu erfüllen sind. In Zeiten der Vermietungsangebote durch Internetportale ist es technisch nicht einfach, beweiskräftig festzuhalten, welche Angebote man geprüft, auf welche man sich beworben hat. Es werden ja meist nicht einmal Absagemitteilungen versandt.

Eine Kündigung nach § 573 BGB beendet – wenn sie berechtigt ist – den Mietvertrag mit der gesetzlichen Frist von mindestens drei, höchstens neun Monaten, in dieser Zeit in Ballungsgebieten

mit angespanntem Wohnungsmarkt, eine Wohnung zu finden, die auch noch das Haushaltsbudget nicht überschreitet, ist häufig nicht möglich. Zudem ist jedenfalls bis zur ersten mündlichen Verhandlung meist überhaupt nicht einzuschätzen, ob die Eigenbedarfsgründe real sein können. Die Mieter müssten also intensivste Anmietungsbemühungen entfalten, ggf. auch eine Alternativwohnung anmieten, auf die Gefahr hin, dass die Eigenbedarfskündigung sich doch als vorgeschoben erweist und die Klage abgewiesen wird.

III.7.3.2 Kündigungsschutz nach Umwandlung

Für den Fall der Umwandlung einer Wohnung, die bereits zuvor vermietet war, sieht das Gesetz für die Bestandsmieter einen besonderen Schutz vor:

§ 577a Kündigungsbeschränkung bei Wohnungsumwandlung

(1) Ist an vermieteten Wohnräumen nach der Überlassung an den Mieter Wohnungseigentum begründet und das Wohnungseigentum veräußert worden, so kann sich ein Erwerber auf berechnete Interessen im Sinne des § 573 Abs. 2 Nr. 2 oder 3 erst nach Ablauf von drei Jahren seit der Veräußerung berufen.

(1a) Die Kündigungsbeschränkung nach Absatz 1 gilt entsprechend, wenn vermieteter Wohnraum nach der Überlassung an den Mieter

- 1 an eine Personengesellschaft oder an mehrere Erwerber veräußert worden ist oder*
- 2 zu Gunsten einer Personengesellschaft oder mehrerer Erwerber mit einem Recht belastet worden ist, durch dessen Ausübung dem Mieter der vertragsgemäße Gebrauch entzogen wird.*

Satz 1 ist nicht anzuwenden, wenn die Gesellschafter oder Erwerber derselben Familie oder demselben Haushalt angehören oder vor Überlassung des Wohnraums an den Mieter Wohnungseigentum begründet worden ist.

(2) Die Frist nach Absatz 1 oder nach Absatz 1a beträgt bis zu zehn Jahre, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen in einer Gemeinde oder einem Teil einer Gemeinde besonders gefährdet ist und diese Gebiete nach Satz 2 bestimmt sind. Die Landesregierungen werden ermächtigt, diese Gebiete und die Frist nach Satz 1 durch Rechtsverordnung für die Dauer von jeweils höchstens zehn Jahren zu bestimmen.

(2a) Wird nach einer Veräußerung oder Belastung im Sinne des Absatzes 1a Wohnungseigentum begründet, so beginnt die Frist, innerhalb der eine Kündigung nach § 573 Absatz 2 Nummer 2 oder 3 ausgeschlossen ist, bereits mit der Veräußerung oder Belastung nach Absatz 1a.

(3) Eine zum Nachteil des Mieters abweichende Vereinbarung ist unwirksam.

Hier wird immerhin anerkannt, dass sich für die Wohnungsmieter die Gefahr einer Eigenbedarfskündigung vervielfacht bereits dadurch, dass die Umwandlung in Wohnungseigentum

erfolgt. Es soll eine Kündigungssperrfrist von drei Jahren gelten; die Verordnungsermächtigung in Abs. 2 gibt den Bundesländern die Möglichkeit, die Sperrfrist auf bis zu zehn Jahre zu verlängern.¹⁰⁹

Absatz 1 erweckt den Eindruck, der Erwerber einer Eigentumswohnung müsse immer mindestens drei Jahre warten, bis er Eigenbedarf geltend machen kann, und in Ballungsgebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt infolge der Regelung in Absatz 2 sogar bis zu zehn Jahre.

In Wahrheit gilt auch die dreijährige Sperrfrist aber nur für diejenigen Mieter, die bereits im Zeitpunkt der Umwandlung ihren Vertrag hatten. Mieter, die erst nach der Umwandlung gemietet haben, erhalten insoweit keinen verstärkten Schutz, für sie gilt keine Sperrfrist, und zwar unabhängig davon, ob sie vor dem Vertragsabschluss darüber informiert wurden, dass sie eine Eigentumswohnung anmieten.

Und für diejenigen, die ihren Mietvertrag vor der Umwandlung abgeschlossen haben, grundsätzlich den Schutz in Anspruch nehmen könnten, zeigt sich: Es wird für den Erlass oder Nichterlass von Kündigungsschutzverordnungen oft nicht als ausreichend angesehen, dass die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen in einer Gemeinde oder einem Teil einer Gemeinde besonders gefährdet ist, sondern dies ist Gegenstand politischer Kämpfe: Es steht den Landesregierungen frei, eine Schutzverordnung zu erlassen oder nicht. Politische Kräfte, die – ungeachtet des klaren Verfassungsauftrages in Art. 14 Abs. 2 GG – jegliche Eigentumsbeschränkungen für verwerflich halten, konnten selbst als Minderheitskoalitionär durchsetzen, dass Schutzverordnungen aufgehoben wurden auch für Gemeinden, für die ein eklatanter Wohnungsmangel festgestellt ist.¹¹⁰

Ein Verlangen des Bundesgesetzgebers gegenüber der Landesregierung, im Falle der **Aufhebung** einer Schutzverordnung für Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt darzulegen, durch welche Maßnahmen er für einen ausgeglichenen Wohnungsmarkt sorgen will,¹¹¹ gibt es nicht, der Erlass (sofern in Gebieten Wohnungsmangel besteht) und die Aufhebung solcher Verordnung stehen im freien Belieben der Landesregierung.

Mit der Einführung der Kündigungssperrfrist war unter anderem die Erwartung verbunden, der spekulative Umschlag von Eigentumswohnungen werde dadurch gedämpft. Intensivere Beschränkungen ergeben sich aber nur für diejenigen Käufer, die als **erste Erwerber** nach einer Umwandlung auftreten, also in dem Fall, dass Gesamteigentum in Wohnungseigentum umgewandelt wird und die Wohnungen umgehend an Einzeleigentümer verkauft werden. Professionelle Umwandler, die über ausreichend Vermögen verfügen, führen nicht selten zunächst die grundbuchrechtliche Umwandlung in Wohnungseigentum durch, verkaufen¹¹² dann die Wohnungen

109 Von dieser Möglichkeit haben zahlreiche Bundesländer Gebrauch gemacht, siehe dazu

<https://www.mieterbund.de/politik/kuendigungssperrfrist.html>

110 Nordrhein-Westfalen hat zwar entgegen Ankündigungen vor Aufnahme der CDU/FDP-Koalition eine neue Umwandlungsschutzverordnung erlassen, jedoch die Schutzfrist auf fünf Jahre beschränkt, und zahlreiche Städte, in denen unzweifelhaft starke Wohnungsknappheit besteht, nicht mehr aufgenommen, GV NRW, vom 30.6.2020 Seite 455 ff.

111 So umgekehrt für den Erlass einer Landesverordnung zur Einführung der sogenannten „Mietpreisbremse“ für Neuvermietungen, § 556d Abs. 2 Satz 3 BGB.

112 Wenn sie nicht die Eigentumswohnungen – z.B. aus steuerlichen Gründen – mehrere Jahre im eigenen Bestand behalten.

im Paket verkauft an eine verbundene Gesellschaft.¹¹³ Der erste Verkauf nach Umwandlung lässt bereits die Sperrfrist beginnen – ganz gleich, ob der Erwerber selbst eine Gesellschaft ist, die sich überhaupt nicht auf Eigenbedarf berufen könnte, oder eine natürliche Person. Erst am Ende einer Verkaufskette wird eine natürliche Person als Käufer gesucht, die Eigenbedarf geltend machen kann.

- Es sollte angeordnet werden, dass die Kündigungssperrfrist erst mit dem ersten Verkauf an eine **natürliche Person** – die nicht bereits vorher Miteigentümer war – zu laufen beginnt.

Ein weiteres Problem: Der am Ende stehende Käufer kann die Wohnung meist nur zu einem sehr hohen Preis erwerben. Bereits bei diesem ersten Verkauf werden häufig die enormen Preissteigerungen realisiert, die aus der bloßen Umwandlung von Gesamteigentum in Wohnungseigentum resultieren – in der Praxis kann dies ohne weiteres der 3-fache bis 5-fache Preis der anteiligen Fläche von Gesamteigentum sein, mehrfache Verkäufe mit jeweils beträchtlicher Preissteigerung sind nicht selten.

Da solche sehr teuren Wohnungen letztlich nur erworben werden können von Personen mit hohem und verlässlichem Einkommen und/oder Vermögen, die meist auch sehr hohe Anforderungen an ihre Wohnumgebung haben, ist eine Selbstnutzung meist nur interessant, wenn die einzelne Wohnung einigermaßen luxuriös ist. Wird sie aber nicht zur Selbstnutzung, sondern als Kapitalanlage erworben und vermietet, dann wird dafür eine dem Kaufpreis entsprechende hohe Miete verlangt, jegliche mögliche – und oft auch die gesetzlich nicht erlaubte – Mietsteigerung in Anspruch genommen.

Auch in dieser Konstellation erhöht sich somit der Druck auf die Bestandsmieter, die Wohnung aufzugeben. Gegenüber Eigenbedarfsklagen sind sie nur für 3 Jahre (bei Vorliegen einer entsprechenden Landesverordnung auch länger, maximal 10 Jahre) nach dem ersten Verkauf geschützt. Für Neumieter nach erfolgter Umwandlung – also unabhängig von einem ersten Verkauf der Eigentumswohnung – gilt die Sperrfrist überhaupt nicht.

III.7.3.3 Vorgetäuschter Eigenbedarf

Ein gravierendes Problem für die Bestandsmieter ist in der Praxis häufig vorgetäuschter Eigenbedarf. Der Kreis der Personen, für die Eigenbedarf geltend gemacht werden kann, ist vom Gesetz kaum eingeschränkt, selbst geschäftliche Nutzung wird als Kündigungsgrund akzeptiert.¹¹⁴ Der Mieter, der von einer Eigenbedarfskündigung betroffen ist, muss aber das Gericht davon überzeugen, dass dieser Eigenbedarfswunsch in Wahrheit nicht oder nicht ernsthaft besteht, nur vorgeschoben ist.

Viele Mieter halten schon für ausgeschlossen, dass der Vermieter lügt, anderen widerstrebt es, dem Vermieter solch einen Vorwurf vorzuhalten. Das Gesetz verlangt hier eine Wehrhaftigkeit des einzelnen Mieters, die in sehr vielen Fällen nicht vorliegt. Selbst in Berlin – der Mieterstadt mit etwa 80 Prozent Mieterhaushalten – sind nur etwa 10 Prozent dieser Mieterhaushalte in Mieterschutzvereinigungen organisiert. Die größte Zahl der Mieter könnte sich nur durch Konsultation von Anwälten und mit hohem Kostenrisiko gegen eine Eigenbedarfskündigung wehren – oft kommen auch weitere Probleme der Haushalte hinzu. Selbst unter denjenigen, die sich qualifiziert

¹¹³ Oft sind das Gesellschaften ähnlichen Namens, so dass ein Mieter nicht einmal den Rechtsübergang erkennt, von einer bloßen Umfirmierung umgeht.

¹¹⁴ Siehe oben die Nachweise im Abschnitt III.7.3.1.

beraten lassen, akzeptieren die allermeisten letztlich eine Eigenbedarfskündigung und geben die Wohnung auf.

Stellt sich nachträglich heraus, dass die angegebene Eigenbedarfsnutzung gar nicht erfolgt, die Wohnung entweder leer steht, als Ferienwohnung vermietet wird, oder an andere Personen vergeben ist, als diejenige, für die Eigenbedarf geltend gemacht wurde, dann führt das selbst im Falle des Leerstands oder einer befristeten Vermietung oder des alsbaldigen lukrativen Verkaufs der leeren Wohnung nicht dazu, dass der getäuschte Mieter wieder in die Wohnung einziehen könnte. Der Mieter hat lediglich einen Schadenersatzanspruch nach § 823 BGB.

Ein solcher Schadenersatzanspruch setzt aber zunächst voraus, dass der Mieter dem Vermieter nachweist, dass die Wohnung nun leer steht, oder anders als angekündigt vermietet worden ist. Er muss also detektivisch vorgehen, Klingel- und Türschilder prüfen, Nachbarn befragen, und dies über einen Zeitraum von mehreren Monaten. Bereits dies ist für viele Mieter eine praktisch unüberwindliche Hürde.

Der Mieter muss weiter dem Vermieter Vorsatz nachweisen, muss also beweisen, dass die Behauptung des Vermieters (Eigenbedarf für Person Y) bereits bei Ausspruch der Kündigung falsch war, und der Vermieter das jedenfalls bis zum Ablauf der Kündigungsfrist nicht erkennen konnte. Innere Tatsachen können aber nur bewiesen werden, wenn äußere Tatsachen klare und untrügliche Hinweise geben. Jede geschickte Ausrede – z.B. Änderung der Lebenspläne der Person Y – vereitelt den Nachweis des Vorsatzes.

Selbst wenn dem Mieter diese Nachweise gelingen, setzt ein Schadenersatzanspruch immer einen nachweisbaren Schaden beim Mieter voraus. Ersatzpflichtig wären Maklerkosten für die Beschaffung einer neuen Wohnung, Umzugskosten, möglicherweise Kosten für ergänzende Einrichtung und auch die Mietdifferenz, die für die neue Wohnung anfällt. Unübersichtlich wird es schon bei der Frage, wie die abweichende Fläche der neuen Wohnung berücksichtigt wird, und für welchen Zeitraum die Mietdifferenz zu erstatten ist. Kein seriöser Berater kann einem Mieter annähernd sagen, in welcher Höhe ein Schadenersatzanspruch Erfolg haben könnte.

Gerade für diejenigen Mieterhaushalte, die wirtschaftlich schlecht gestellt und/oder aus anderen Gründen wenig wehrhaft sind, lässt sich ein Schaden aber oft überhaupt nicht nachweisen: Viele von Kündigung betroffene Mieter in Ballungsgebieten, besonders wenn sie wenig Einkommen darlegen können, beauftragen keinen Makler, weil der für diese Klientel keine Wohnung beschaffen könnte. Sie organisieren den Umzug mit Freunden, ohne dass dafür Geld bezahlt wird, sind im Gegenzug verpflichtet, selbst bei entsprechendem Bedarf zu helfen (eine Art Muskelhypothek). Sie müssen bei angespanntem Wohnungsmarkt meist sich auf eine geringere Wohnfläche beschränken, und sie können auch nicht einen Mietvertrag mit deutlich höherer Miete abschließen in der Hoffnung, die Differenz möglicherweise vom Vermieter erstattet zu erhalten. Im Ergebnis kann also ein wirtschaftlicher Schaden oft nicht dargelegt und bewiesen werden – der menschliche und soziale Schaden durch Verlust der angestammten Umgebung, des benachbarten Freundeskreises, durch die Notwendigkeit, weitere Wege zu Arbeit zu leisten, Kita-Wechsel oder Schulwechsel zu organisieren, lässt sich nicht beziffern und wird überhaupt nicht berücksichtigt.

In Einzelfällen haben zwar Schadenersatzklagen von Mietern Erfolg gehabt. Selbst dann handelte es sich aber häufig um Beträge, die vom Vermieter dank einer lukrativeren anderweitigen Verwertung der Wohnung mühelos weggesteckt werden konnten – eine Abschreckungswirkung gegenüber der Vortäuschung von Eigenbedarf ergibt sich nicht.

- Wie in § 6 Abs. 1 WiStG bereits für missbräuchliches Herausmodernisieren geschehen, könnte in einem zweiten Absatz die Vortäuschung von Eigenbedarf als Verstoß im Bereich des Wirtschaftsrechts aufgenommen werden. Damit wäre ein Bußgeld bis 100.000 € angedroht, und es könnten erzielte Vorteile über §§ 8 ff. WiStG abgeschöpft werden.
- Alternativ wäre zu überlegen, ob im BGB ein pauschalierter Mindestbetrag als Schadenersatz festgelegt werden kann, so dass sichergestellt ist, dass sich solche Manipulationen nicht lohnen.