

Antwort der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Sauermilch und der Fraktion DIE GRÜNEN
— Drucksache 10/1225 —

Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen

*Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
— L 1 – 01 01 13 – 3 – hat mit Schreiben vom 8. Mai 1984 die Kleine
Anfrage namens der Bundesregierung wie folgt beantwortet:*

Vorbemerkung

Die Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen ist im Grunde ein normaler Marktvorgang, bei dem die zweckmäßigste Nutzung des Wohnungsbestandes entsprechend den Wünschen der Haushalte zum Zuge kommt. Sie ist Ausfluß des Eigentumsrechts und Bestandteil der Vertragsfreiheit. Die Bundesregierung begrüßt grundsätzlich eine solche Umwandlung, weil sie ihre wohnungspolitische Zielsetzung unterstützt, möglichst vielen Mietern zu Wohneigentum zu verhelfen. Viele Mieter erhalten erst durch die Möglichkeit des Erwerbs ihrer Wohnung zu verhältnismäßig günstigen Preisen die Chance zur Bildung selbstgenutzten Wohneigentums.

Die Bundesregierung erkennt demgegenüber nicht, daß Fälle, in denen gewerbliche Umwandler in attraktiven Wohnlagen abgewohnte und unrentierlich gewordene Altwohngebäude aufkaufen, um sie nach Entmietung umfassend zu modernisieren, in Eigentumswohnungen umzuwandeln und an Dritte zu verkaufen („Erwerbermodell“), Probleme sozialer Art hervorrufen. Das soziale Mietrecht setzt aber spekulativen Umwandlungen enge Grenzen und schützt die betroffenen Mieter vor dem Verlust ihrer Wohnung.

Die Forschungsarbeit über „Umfang und Struktur der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen in Hannover“, auf die sich die meisten der hier gestellten Fragen beziehen, trennt nicht zwischen den unterschiedlichen Motiven von Umwandlungen. Auch darf die Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen nicht der Verdrängung von Mietern gleichgesetzt werden. Dem Markt geht dadurch keine Wohnung verloren.

1. Ist der Bundesregierung bekannt, wie viele Mietwohnungen in den letzten fünf Jahren in Eigentumswohnungen umgewandelt wurden?

In welchem Umfang waren hierbei unterschiedliche Wohnungsbestände nach Baualter, Förderungsart, Miethöhe und regionaler Lage betroffen?

Wie schätzt die Bundesregierung die Entwicklungen diesbezüglich für die nächsten Jahre ein?

Der Bundesregierung liegen bisher keine konkreten Informationen über die Gesamtzahl der in Eigentumswohnungen umgewandelten Wohnungen und ihre Aufteilung auf unterschiedliche Wohnungsbestände nach Baualter, Förderungsart, Miethöhe und regionaler Lage vor.

Aus Einzeluntersuchungen in einigen Großstädten wird deutlich, daß Umwandlungen überwiegend Altbaumietwohnungen in innerstädtischen Wohnquartieren betreffen.

Über die Umwandlung von Sozialwohnungen werden von den Ländern seit 1980 auf Vorschlag des Bundesbauministeriums Erhebungen angestellt. Danach sind in der Zeit von 1980 bis 1983 über 30 000 Sozialwohnungen in Eigentumswohnungen umgewandelt und veräußert worden. Das ist weniger als 1 v.H. des Bestandes an Sozialmietwohnungen. Diese Zahl bezieht sich auf Wohnungen, bei denen das öffentliche Baudarlehen bei der Umwandlung noch nicht zurückgezahlt war oder die nach vorzeitiger Rückzahlung der öffentlichen Mittel im Rahmen des § 16 Wohnungsbindungsgesetz weiterhin als öffentlich gefördert gelten.

2. Liegen der Bundesregierung Informationen zur Entwicklung der Wohnkosten nach Umwandlung bei Selbstnutzern und Mietern (bei Kauf durch Anleger) vor?

Ist der Bundesregierung bekannt, wie hoch die Wohnkostensteigerungen bei durch Umwandlung verdrängten Mietern sind?

Zu beiden Fragen liegen keine konkreten Daten vor. Zuletzt hat 1978 im Auftrag des Bundesbauministeriums das Wirtschaftsforschungsinstitut „Infratest“ in einer Fallstudie „Folgen der Umwandlung und Veräußerung von Mietwohnungen als Eigentumswohnungen“ versucht, Daten über die Wohnkostenbelastung nach Umwandlung zu erheben. Die gewonnenen Ergebnisse sind aber nicht repräsentativ und liegen inzwischen zu weit zurück, um die gegenwärtige Situation noch kennzeichnen zu können. Repräsentative Aussagen wären – auch wegen der sehr unterschiedlichen Fallgestaltungen – mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand verbunden.

Man kann jedoch von folgenden Annahmen ausgehen:

1. In umgewandelten, innerstädtischen Altbauwohnungen, die bisher unterhalb der Vergleichsmiete vermietet waren, wird es in der Hauptsache aufgrund von Modernisierungen zu Mieterhöhungen kommen.

Durch das zu Beginn des Vorjahres in Kraft getretene „Gesetz zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen“ ist in solchen

Fällen die Rechtsstellung des Mieters wesentlich gestärkt worden. Der Vermieter muß Modernisierungsarbeiten dem Mieter gegenüber rechtzeitig anzeigen. Der Mieter muß eine Modernisierung zwar grundsätzlich dulden. Dies gilt jedoch nicht, wenn sich diese für ihn oder seine Familie als „Härte“ darstellen würde. Dabei ist zugunsten des Mieters – im Vergleich zum bisherigen Recht – namentlich auch die zu erwartende Erhöhung des Mietzinses zu berücksichtigen. Das bedeutet, daß der Mieter Luxusmodernisierungen nicht zu dulden braucht.

2. Bei Sozialwohnungen in Gemeinden mit mehr als 200 000 Einwohnern gilt bei gleichzeitiger Rückzahlung des öffentlichen Baudarlehens – auch im Zusammenhang mit einer Umwandlung – die Wohnung grundsätzlich bis zum Ablauf des achten Kalenderjahres nach Rückzahlung des öffentlichen Baudarlehens als öffentlich gefördert, sofern das Darlehen nach Maßgabe der Tilgungsbedingungen nicht vorher vollständig zurückgezahlt worden wäre. Innerhalb dieser Nachwirkungsfrist darf sich die Mietbelastung des Mieters nur im Rahmen der Vorschriften über die Kostenmiete verändern.

3. In der gängigen Umwandlungspraxis werden häufig Wohnungen vor Verkauf mit Hilfe von „Auszugsprämien“ an die Mieter frei gemacht. Bei Sozialmietwohnungen, bei denen die öffentlichen Mittel vorzeitig abgelöst wurden und die nicht in Gebieten mit erhöhtem Wohnungsbedarf liegen, führt der Auszug zum sofortigen Wegfall der öffentlich-rechtlichen Bindungen.

Wie hoch schätzt die Bundesregierung die Anzahl der auf diese Art aus der Bindung fallenden Sozialmietwohnungen?

Wie beurteilt die Bundesregierung die Praxis der „Auszugsprämien“?

Die Frage bezieht sich auf Umwandlungsfälle mit vorzeitiger Rückzahlung der öffentlichen Mittel in Gemeinden, die nicht zu „Gebieten mit erhöhtem Wohnungsbedarf“ gehören. Da die Wohnungsmarktlage hier in der Regel weitgehend entspannt ist, hat der Gesetzgeber mit dem Wohnungsbauänderungsgesetz 1980 eine Regelung getroffen, wonach in diesen Gebieten Sozialmietwohnungen, für die die öffentlichen Mittel vorzeitig zurückgezahlt worden sind, bereits vor Ablauf der 8jährigen Nachwirkungsfrist von den Mietpreis- und Belegungsbindungen frei werden, wenn der Mieter auszieht oder nach vorheriger Aufforderung durch den Vermieter die Fortdauer seiner Wohnberechtigung nicht fristgemäß nachweist. Dies kann im Einzelfall dazu führen, daß die Käufer solcher umgewandelter Sozialwohnungen sich bemühen, den bisherigen Mieter durch Zahlung einer Auszugsprämie zum Auszug zu bewegen, um die Wohnung anschließend frei vermieten zu können. Geht der Mieter in Kenntnis seiner Rechte auf ein solches Angebot ein, so spiegelt die Auszugsprämie den Wert der besonderen Schutzrechte des Wohnungsbindungsgesetzes und der allgemeinen Kündigungsschutzrechte des BGB wider.

Wird eine öffentlich geförderte Mietwohnung in eine Eigentumswohnung umgewandelt und anschließend veräußert, so hat der

bisherige Eigentümer der zuständigen Stelle mindestens einen Monat vor Verkauf Namen und Anschrift des vorgesehenen Erwerbers mitzuteilen. Die Bewilligungsstelle hat aufgrund dieser Mitteilungen den Mieter und auch den vorgesehenen Erwerber über die sich aus der Umwandlung und den Erwerb ergebenden Rechtsfolgen, insbesondere über das Vorkaufsrecht des Mieters, zu unterrichten.

Die Anzahl der umgewandelten Sozialwohnungen, die mit Hilfe von Auszugsprämien frei gemacht werden, ist nicht bekannt; sie ist aber sicher gering.

4. Wie hoch schätzt die Bundesregierung die volkswirtschaftlichen bzw. fiskalischen Folgekosten im Rahmen der Umwandlung durch
 - Steuermindereinnahmen im Rahmen des Erwerbs von Wohnungen,
 - erhöhtes Wohngeld durch gestiegene Wohnkosten,
 - Subvention neu zu bauender Sozialmietwohnungen mit vergleichbarem Wohnkostenniveau als Ersatzwohnraum für weniger konkurrenzfähige verdrängte Mieter,
 - Einnahmeausfälle aus der sogenannten Fehlbelegungsabgabe durch Wegfall der Bindungen bei vorzeitiger Rückzahlung der öffentlichen Mittel?

Schätzungen über die fiskalischen Folgekosten von Umwandlungen liegen nicht vor, da auch die Zahl der Umwandlungen, die Verkaufspreise, Angaben zur Einkommenssituation der Erwerber sowie genauere Daten über das Investitionsverhalten von Verkäufern und Käufern nicht bekannt sind.

- Steuermindereinnahmen können bei Verkauf umgewandelter Wohnungen dadurch entstehen, daß sich das Abschreibungsvolumen erhöht. Erwerber gebrauchter Eigentumswohnungen, die die Wohnung als Kapitalanlage, also zur Vermietung verwenden, dürfen nämlich von den Anschaffungskosten (ausgenommen die auf den Grundstücksanteil entfallenden Kosten) linear jährlich 2 bzw. 2,5 v. H. abschreiben oder die erhöhten Absetzungen nach § 7b EStG in Anspruch nehmen. Selbstnutzer können nur die Absetzungen nach § 7b EStG vornehmen. Längerfristig können bei der Vermietung durch steigende Mieteinnahmen und fortschreitende Entschuldung höhere steuerbare Erträge entstehen.

Bei gewerblich tätigen Verkäufern führt der Unterschied zwischen dem Buchwert (= ursprüngliche Anschaffungskosten minus Abschreibungen) und dem Veräußerungserlös zu einem steuerbaren Veräußerungsgewinn. Durch Inanspruchnahme der §§ 6b, 6c EStG kann der Veräußerungserlös jedoch ungeschmälert um die sonst anfallende Steuerbelastung zur Finanzierung bestimmter Neuinvestitionen verwendet werden. Dies bedeutet eine Steuerverlagerung und nicht etwa einen endgültigen Steuerverzicht. Im übrigen ist davon auszugehen, daß bei (privaten und gewerblichen) Verkäufern aufgrund der Wiederanlage des Verkaufserlöses Steuermehreinnahmen entstehen.

- Da bisher keine Angaben darüber vorliegen, wie weit mit dem Verkauf umgewandelter Wohnungen Mieterhöhungen verbunden sind und keine Daten über die Einkommensverhältnisse der von solchen Mieterhöhungen betroffenen Haushalte vorliegen, kann auch der evtl. entstehende Wohngeldmehraufwand nicht geschätzt werden. Außerdem ist zu bedenken, daß in Gebieten mit erhöhtem Wohnungsbedarf bei vorzeitiger Rückzahlung der öffentlichen Mittel trotz Umwandlung generell die Preisbindung für Sozialwohnungen acht Jahre lang fortbesteht.
- Durch Umwandlung von Mietwohnungen und deren Verkauf an Selbstnutzer oder Kapitalanleger verringert sich teilweise das Angebot an billigem Wohnraum, ohne daß jedoch die Wohnungen dadurch dem Markt verlorengehen. Inwieweit deswegen neue Sozialwohnungen gebaut werden, ist nicht bekannt. Auch in bezug auf diese Frage ist der Fortbestand der Bindungen in „Gebieten mit erhöhtem Wohnungsbedarf“ von Bedeutung.

In vielen Städten und Gemeinden bietet inzwischen der Bau von Eigenheimen und Eigentumswohnungen in Verbindung mit dem bereits erreichten Stand der Wohnungsversorgung die Gewähr dafür, daß keine Engpässe auf dem Wohnungsmarkt entstehen. In diesen Gebieten besteht für den Bau weiterer Mietwohnungen des sozialen Wohnungsbaus nur noch in begrenztem Umfang Bedarf. Das zeigen inzwischen auch die gegenüber den vergangenen Jahren deutlich zurückgegangenen Programmvorstellungen der Länder.

- Die vorzeitige Rückzahlung öffentlicher Mittel bei der Umwandlung von Sozialwohnungen führt in den betreffenden Fällen zunächst zu erheblichen Mehreinnahmen. Diesen einmaligen Mehreinnahmen stehen in den Städten, in denen die Fehlbelegungsabgabe erhoben wird, Ausfälle bei der Fehlbelegungsabgabe aus den bereits genannten Gemeinden erst nach acht Jahren gegenüber. Während der Dauer der Preisbindung ist die Abgabe trotz Rückzahlung der öffentlichen Mittel zu leisten.

Im Auftrag des Bundesbauministeriums wird gegenwärtig eine Forschungsstudie zum „Immobilienmarkt-Investitionsverhalten im Wohnungsbestand“ vorbereitet. Von den Ergebnissen dieser Fallstudie, die Mitte 1985 vorliegen sollen, werden nähere Erkenntnisse auch für die fiskalischen Folgekosten von Bewegungen im Wohnungsbestand (Käufe, Verkäufe, Umwandlungen) erwartet.

5. Ist der Bundesregierung bekannt, welcher Anteil des bei der Veräußerung von umgewandelten Mietwohnungen liquidierten Kapitals in den Wohnungsneubau, die Modernisierung und Instandsetzung bzw. in den Erwerb weiterer Umwandlungsprojekte investiert wird?

Verlässliche Erkenntnisse zu dieser Frage lassen sich nicht bzw. nur unter erheblichem Aufwand gewinnen. Der Bundesregierung

liegen bisher keine Informationen über die Verwendung des Veräußerungserlöses durch die Verkäufer umgewandelter Mietwohnungen vor.

6. Welche Schritte gedenkt die Bundesregierung gegen die Verdrängung von Mietern durch Umwandlung zu unternehmen?

Die Bundesregierung hat wiederholt dargelegt, daß sie das bestehende rechtliche Instrumentarium zum Schutz des Mieters bei der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen für hinreichend und ausgewogen erachtet.

Das hat auch die frühere Bundesregierung bei der Beantwortung parlamentarischer Anfragen immer wieder deutlich gemacht [Hinweis auf die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Francke (Hamburg), Dr. Jahn (Münster), Dr. Schneider u. a. und der Fraktion der CDU/CSU – Eigentumsbildung im Sozialwohnungsbestand – Drucksache 8/2250 vom 3. November 1978].

Wird eine Wohnung nach der Überlassung an den Mieter in eine Eigentumswohnung umgewandelt, kann sich der Erwerber auf „Eigenbedarf“ nicht vor Ablauf von drei Jahren seit der Veräußerung an ihn berufen (§ 564 b Abs. 2 Nr. 2 BGB). Die Voraussetzungen, unter denen der Erwerber Eigenbedarf anmelden kann, sind dabei eng geregelt. An diese „Sperrfrist“ schließt sich die – normale – gesetzliche Kündigungsfrist an, die je nach Dauer des Mietverhältnisses bis zu einem Jahr betragen kann.

Für den Mieter einer Sozialwohnung gelten noch wesentlich weitergehende Vorschriften. Nach § 6 Abs. 7 des Wohnungsbindungsgesetzes (WoBindG) darf sich der Erwerber auf „Eigenbedarf“ im Sinne des § 564 b Abs. 2 Nr. 2 BGB nicht berufen, solange die Wohnung als „öffentlich gefördert“ gilt, das heißt, im Regelfall bis zum Ablauf des Kalenderjahres, in dem die öffentlichen Mittel – nach Maßgabe der Tilgungsbedingungen – vollständig zurückgezahlt worden sind. Werden die Mittel ohne rechtliche Verpflichtung vorzeitig vollständig zurückgezahlt, endet die Eigenschaft „öffentlich gefördert“ grundsätzlich mit Ablauf des achten Kalenderjahres nach dem Jahr der Rückzahlung, spätestens jedoch mit Ablauf des Kalenderjahres, in dem die öffentlichen Mittel planmäßig getilgt worden wären (§ 16 Abs. 1 WoBindG). Diese Kündigungssperrfrist tritt zusätzlich neben die allgemeine Wartefrist des BGB. Der Erwerber kann sich auf Eigenbedarf erst berufen, wenn beide Fristen abgelaufen sind.

Die Rechtsposition des von der Umwandlung betroffenen Sozialmieters wird außerdem durch die Anzeigepflicht des Vermieters und die Unterrichtungspflicht der zuständigen Stelle des Landes nach § 2 a WoBindG und das gesetzliche Vorkaufsrecht nach § 2 b WoBindG verstärkt.

Die größte Schutzwirkung entsteht jedoch durch ein ausreichendes Wohnungsangebot. In den Teilräumen, in denen der Woh-

nungsmarkt ausgeglichen ist, besteht kaum ein Anreiz zur Umwandlungsspekulation.

7. Welche Schritte gedenkt die Bundesregierung gegen den Verlust preisgünstigen öffentlich geförderten Wohnraums zu unternehmen?

Der Gesetzgeber hat nach einer intensiven, über mehrere Jahre geführten wohnungspolitischen Diskussion zunächst mit dem Wohnungsbauänderungsgesetz 1980 und danach mit dem „Gesetz zum Abbau der Fehlsubventionierung und der Mietverzerrung im Wohnungswesen“ einen Kompromiß zwischen dem Ziel einer allmählich schrittweisen Liberalisierung des Sozialwohnungsbestandes und dem notwendigen Mieterschutz gefunden, der den regional unterschiedlichen Wohnungsmarktbedingungen Rechnung tragen soll. Die Veräußerung von Sozialmietwohnungen nach einer Umwandlung an die bisherigen Mieter ist im Interesse der Vermögensbildung auch für einkommensschwächere Haushalte sinnvoll. Die Bundesregierung sieht daher keine Veranlassung, hinter den damals gefundenen Kompromiß einer sozial abgesicherten und regional begrenzten Liberalisierung von Sozialwohnungen zurückzugehen.

8. Neueste Forschungsergebnisse haben gezeigt, daß in innerstädtischen Gebieten mit einer Reduzierung der Altbaumietwohnungen um rund ein Drittel bis zum Jahr 1992 gerechnet werden kann (vgl. Vesper, Jürgen: Umfang und Struktur der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen in Hannover, MS Berlin 1984, Studie des Instituts für Stadtforschung Berlin).

Ist die Bundesregierung bereit, den hohen Druck auf preisgünstige Bestände bei der Neugestaltung der Förderung selbstgenutzten Wohneigentums dahin gehend zu berücksichtigen, daß der Erwerb von Gebrauchtwohnungen nicht mehr bzw. in wesentlich geringerem Maße begünstigt wird als der Erwerb neugebauter Wohnungen?

Der Verfasser der Forschungsarbeit über „Umfang und Struktur der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen in Hannover“ hat den Versuch unternommen, aufgrund bestimmter Hypothesen und Annahmen für die Stadt Hannover Aussagen über die mutmaßliche Entwicklung des Prozesses der Umwandlung von bisher relativ billigen Altbaumietwohnungen in modernisierte und entsprechend teurere Eigentumswohnungen zu treffen. Er kommt zu dem Schluß, daß bis zum Jahre 1992 in dieser Stadt rund ein Drittel der Altbaumietwohnungen in Eigentumswohnungen umgewandelt sein werden.

Die in den letzten Jahren kritischere Einschätzung der Wertsteigerungen für nach 1945 errichtete Wohnungsbestände und die vermutlich eher rückläufige Neigung von Kapitalanlegern, im Wohnungsbestand zu investieren, sprechen aber eher dafür, daß die Entwicklung anders verlaufen wird, als in dem Forschungsbericht angenommen.

Die Frage, ob bei der Neugestaltung der steuerlichen Rahmenbedingungen für den Erwerb selbstgenutzten Wohneigentums der Erwerb von Gebrauchtwohnungen anders gefördert werden soll als der Erwerb neuer Wohnungen, wird in den nächsten Monaten entschieden.

