



# **IW-Report 23/2021**

## **Spekulation im Wohnungs- markt NRW?**

Stellungnahme zum Antrag 17/13391  
Prof. Dr. Michael Voigtländer

Köln, 25.06.2021

### **Kontaktdaten Ansprechpartner**

Prof. Dr. Michael Voigtländer  
+49 (0)221 / 4981 - 741  
voigtlaender@iwkoeln.de

Institut der deutschen Wirtschaft Köln  
Postfach 10 19 42  
50459 Köln

**Inhaltsverzeichnis**

<b>Zusammenfassung</b>	<b>3</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2 Bauüberhang in Deutschland</b>	<b>4</b>
<b>3 Share Deals</b>	<b>6</b>
<b>4 Umwandlungsverbot von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen</b>	<b>8</b>
<b>5 Schlussfolgerungen</b>	<b>10</b>
<b>6 Literatur</b>	<b>11</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>12</b>

## Zusammenfassung

Es ist populär, Spekulation als Grund für die Anspannung im Wohnungsmarkt anzuführen. Im Antrag 17/13391 „Spekulationen und Fehlentwicklungen im Wohnungsbau verhindern“ werden die Themen Bauüberhang, Share Deals und Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen als Problembereiche genannt. Tatsächlich zeigt aber ein genauerer Blick in die Thematik, dass es sich allenfalls um Randaspekte handelt.

Ein Bauüberhang, also die Differenz zwischen Baugenehmigungen und Baufertigstellungen, ist typisch für baukonjunkturelle Boomphasen. Sowohl aufgrund des Fachkräftemangels als auch aufgrund langer amtlicher Bearbeitungszeiten ergeben sich Verzögerungen im Bau. Außerdem zeigt ein Blick in die amtliche Statistik, dass der Bauüberhang vor allem bei privaten Bauherren hoch ist, die in vielen Fällen für den eigenen Bedarf bauen. Hier ist sicherlich nicht von spekulativen Motiven auszugehen.

Bei Share Deals ist zu berücksichtigen, dass die Grunderwerbsteuer eine Sondersteuer auf Immobilientransaktionen darstellt, der Kauf von Unternehmen ist dagegen grundsätzlich steuerfrei. Der Kauf von Immobilienunternehmen steht somit zwischen diesen Regelungen. Mit der Absenkung des Grenzwerts bei Beteiligungen auf 90 Prozent hat der Gesetzgeber bereits die Regulierungen von Share Deals verschärft, eine weitere Absenkung würde Immobilienunternehmen gegenüber anderen Unternehmen weiter benachteiligen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass ebenso Share Deals Nachteile haben und trotz der Grunderwerbsteuerpflicht bewusst auch Asset Deals getätigt werden. Letztlich ist aber der Share Deal umso attraktiver, je höher die Grunderwerbsteuer ist.

Die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen wird reguliert, weil man den Verlust von bezahlbaren Wohnungen befürchtet. Tatsächlich aber werden so auch die Chancen auf bezahlbares Wohneigentum beschränkt. Zudem ist zu berücksichtigen, dass gerade Kleinvermieter, die Einzelwohnungen als Kapitalanlage erwerben, oft umsichtiger mit Mietern umgehen. Statt neue Regulierungen einzuführen, sollte etwa Mietern verstärkt geholfen werden, von ihrem Vorkaufsrecht Gebrauch zu machen.

## 1 Einleitung

Der Wohnungsmarkt in NRW ist vielerorts angespannt, die Mieten und Preise steigen seit zehn Jahren sehr dynamisch. Im Antrag 17/13391 „Spekulationen und Fehlentwicklungen im Wohnungsbau verhindern“ werden Spekulation mit Grund und Boden sowie die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen als Gründe hierfür genannt. Außerdem wird die Umgehung der Grunderwerbsteuer durch Share Deals beklagt. Darauf aufbauend werden weitgehende Reformen verlangt. Auf diese Argumente soll im Folgenden eingegangen werden.

## 2 Bauüberhang in Deutschland

Im Antrag 17/13391 wird der Bauüberhang als Beleg für eine zunehmende Spekulation im Grundstücksmarkt angeführt, das heißt, anstatt zu bauen, werden eher die Grundstücke zu höheren Preisen verkauft. Der Bauüberhang ergibt sich dabei als die Differenz von Baugenehmigungen und Baufertigstellungen.

Tatsächlich ist ein Bauüberhang kein neues Phänomen, sondern ein Phänomen, welches immer mit boomender Bautätigkeit einhergeht. Im Wesentlichen gibt es hierfür drei Gründe:

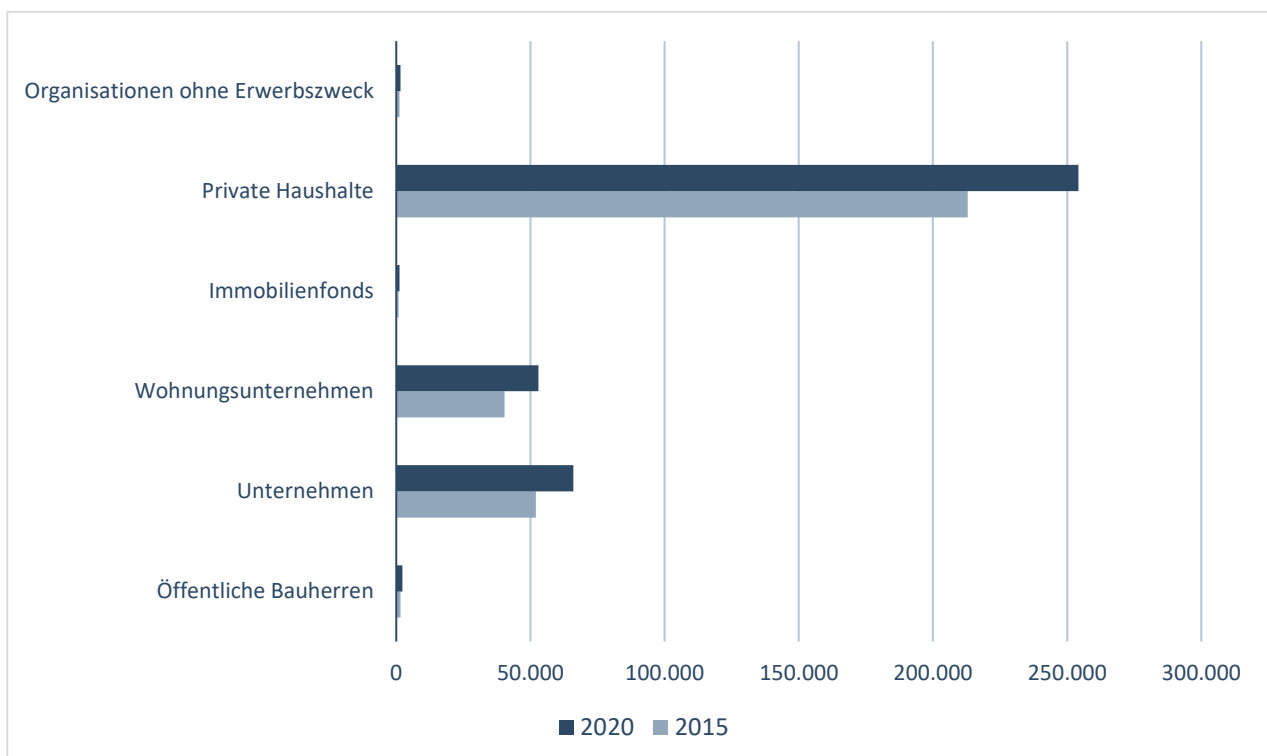
Die erste wesentliche Ursache für den steigenden Bauüberhang ist die verlängerte Abwicklungsdauer, also der Zeitraum von der Baugenehmigung bis zur amtlichen Endabnahme des genehmigten Bauvorhabens. Die Abwicklungsdauer hat sich in den letzten Jahren erhöht. Im Jahr 2018 wurden in Deutschland für die Fertigstellung eines Gebäudes durchschnittlich 20 Monate benötigt (Statistisches Bundesamt, 2019). Im Jahr 2011 waren es hingegen nur 19 Monate. Im Geschosswohnungsbau dauert die Fertigstellung aufgrund der Größe und Komplexität der Bauvorhaben naturgemäß länger. Dort ist ein Anstieg von 23 auf 25 Monate zu beobachten gewesen. In Berlin stieg die durchschnittliche Abwicklungsdauer am stärksten. Insgesamt verlängerte sich dort die Fertigstellung um 5 Monate (von 17 im Jahr 2011 auf 22 Monate im Jahr 2017). Im Geschosswohnungsbau verlängerte sich die Abwicklungsdauer um 6 auf 29 Monate im Jahr 2017 (Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, 2018). Die Hauptursache für die längere Abwicklungsdauer liegt in der Bauwirtschaft, die bereits seit Jahren stark ausgelastet ist und aufgrund des Mangels an Fachkräften nur sehr schwer ihre Kapazitäten ausweiten kann (Henger / Voigtländer, 2019). Als Folge kann mit dem Bau nur verzögert begonnen werden. Zudem dauert auch der Bauprozess länger. Bei der Ursachenforschung des zunehmenden Bauüberhangs muss zudem beachtet werden, dass ein steigender Bauüberhang in Boomphasen der Immobilienwirtschaft nicht zu vermeiden ist, da die Fertigstellung eines neuen Gebäudes nun einmal eine gewisse Zeit benötigt. Die logische Folge ist, dass in Phasen steigender Nachfrage die Zahl der Genehmigungen über der der Fertigstellungen liegt. In Phasen sinkender Nachfrage ist es hingegen umgekehrt. Dieser normale Zyklus lässt sich in der bundesweiten Baufertigstellungsstatistik gut nachzeichnen. So lagen die Baugenehmigungen während des Wiedervereinigungsbooms zwischen 1991 und 1996 über den Baufertigstellungen. Zwischen 1997 und 2008 gab es dagegen mehr Baufertigstellungen. Seither liegt die Anzahl der Baugenehmigungen wieder über derjenigen der Baufertigstellungen. Am größten war der Unterschied 2015, im Jahr der Flüchtlingskrise, als neben den vielen neuen Wohnungen des normalen Wohnungsmarktes auch viele

Flüchtlingsunterkünfte genehmigt wurden. Zur insgesamt erforderlichen Ausweitung der Bautätigkeit kommen noch weitere (teilweise hausgemachte) Probleme hinzu. So sind viele Großstädte weder strategisch noch personell auf das starke Bevölkerungswachstum ausgelegt (Henger, 2018). Die Planungsämter und Baubehörden leiden vielerorts unter Personalmangel (Voigtländer/Henger, 2018). Das verzögert natürlich die Planungs- und Genehmigungsprozesse. Restriktive Bauvorschriften etwa durch veraltete Bebauungspläne kommen hinzu. Außerdem bestehen nicht selten Widerstände in der Bevölkerung gegen neue Bauprojekte (Nimby, Not in my Backyard), die in der Regel nur in einem langwierigen Beteiligungsprozess überwunden werden können. Lediglich ein Teil der gestiegenen Abwicklungsdauer ist somit auf Spekulation wegen steigender Bodenpreise zurückzuführen (Simons, 2017). Dieser oft genannte Grund scheint damit insgesamt überschätzt, zumal auch nur wenige Fälle denkbar sind, in denen der Verkauf des Grundstücks rentabler ist als der Verkauf des Grundstücks zuzüglich der Aufbauten.

Ein weiterer Grund, der gegen die These der Spekulation mit Bauland spricht, ist die Zusammensetzung des Bauüberhangs nach Bauherren. Laut Daten des Statistischen Bundesamts (Abbildung 2-1) entfällt der Großteil des Bauüberhangs auf private Bauherren – also vor allem Menschen, die ein Eigenheim errichten möchten. Auf Unternehmen entfällt bundesweit ein Bauüberhang von 66.000 Wohnungen, wobei bei diesen Bauherren der Zuwachs des Bauüberhangs seit 2015 unterdurchschnittlich ist. Den größten Zuwachs beim Bauüberhang, allerdings ausgehend von einem niedrigen Niveau aufgrund geringer Bautätigkeit, entfällt auf öffentliche Bauherren.

## Abbildung 2-1: Bauüberhang nach Bauherren in Deutschland

2015 und 2020



Quelle: Statistisches Bundesamt

Eine Verkürzung der Gültigkeit von Baugenehmigungen würde damit letztlich vor allem private Haushalte treffen, die vornehmlich für die Selbstnutzung Wohnraum schaffen möchten.

### 3 Share Deals

Die Grunderwerbsteuer wird generell immer dann fällig, wenn ein Grundstück oder eine Immobilie den Eigentümer wechselt. Es findet also ein sogenannter Asset Deal statt. Sofern die Anteile an einem Unternehmen, das in seiner Bilanz Immobilien vorweist, übertragen werden, ist diese Voraussetzung nicht gegeben. Denn Eigentümer der Immobilie bleibt bei einem solchen Share Deal das Unternehmen. In Abgrenzung zum Asset Deal gehen bei einem Share Deal folglich ausschließlich die Anteile an einem Unternehmen über, das Immobilien als Vermögensgegenstände in der Bilanz stehen hat (Wegner, 2001). Damit Share Deals nicht grundsätzlich von der Grunderwerbsteuer befreit sind und als Gestaltungsmöglichkeit zur Steuerminderung genutzt werden können, hat der Gesetzgeber einen Ersatztatbestand für die Übertragung von Anteilen geschaffen, so dass auch im Falle von Share Deals Grunderwerbsteuer fällig wird. Anknüpfungspunkt der Grunderwerbsteuer ist der vollständige Eigentümerwechsel. Daher greift dieser Ersatztatbestand grundsätzlich nur in den Fällen, in denen in vergleichbarer Art und Weise zu einem Asset Deal das Eigentum übergeht, also sämtliche Anteile an der Immobilienbesitzenden Gesellschaft an den neuen Anteilseigner übergehen. Sofern die Anteile an einer Gesellschaft nicht vollständig übergehen, ist die uneingeschränkte Vergleichbarkeit zum Asset Deal nicht gegeben, weshalb keine Grunderwerbsteuer erhoben wird. Die Vergangenheit hat allerdings gezeigt, dass eine derartige Regelung des Ersatztatbestands zwar aus ökonomischer Sicht im Einklang mit einem Asset Deal steht, jedoch gestaltungsanfällig ist, da ein Unternehmen zum Beispiel nur zu 99,9 Prozent anstatt zu 100 Prozent übernommen werden kann. Dies erklärt die gesetzgeberische Festsetzung des Grenzwerts von zunächst 95 Prozent auf nun 90 Prozent. Sofern bei einer Transaktion mindestens 90 Prozent der Unternehmensanteile veräußert werden, ist der Erwerb grunderwerbsteuerpflichtig. Im Umkehrschluss heißt das, dass bei einem geringeren Wert als 90 Prozent der Erwerb von der Grunderwerbsteuer befreit ist. Aus diesem Grund stellt der Kauf von Unternehmensanteilen unterhalb des Grenzwerts von 90 Prozent eine Gestaltungsoption dar, sofern Immobilien Teil des Betriebsvermögens sind. Der Grenzwert von 90 Prozent gilt für zehn Jahre, das heißt, in diesem Zeitraum darf der Anteil des Käufers nicht auf 90 Prozent oder mehr erhöht werden.

Eine Untersuchung von Hentze und Voigtländer (2017) zeigt, dass sich beim Kauf von Wohnportfolien die Mehrheit der Akteure trotz der Möglichkeit der Grunderwerbsteuerersparnis gegen einen Share Deal entscheidet. Dies lässt den Schluss zu, dass je nach konkretem Fall die Vorteile eines Share Deals oder eines Asset Deals überwiegen können. Die heterogene Verteilung der Transaktionen deutet darauf hin, dass verschiedene Kriterien dabei eine Rolle spielen. Die Grunderwerbsteuer ist dabei einer von mehreren elementaren Unterschieden zwischen Share Deal und Asset Deal. Relevant ist, dass bei einem Share Deal nicht nur eine Immobilie, sondern alle Rechten und Pflichten des Unternehmens mit übertragen werden. Folglich gehen auch Haftungsrisiken auf den neuen Eigentümer über. Da Investoren Risiken grundsätzlich

vermeiden wollen, ist dies ein wichtiges Argument gegen Share Deals jeder Art. Ein weiterer Unterschied für den Käufer betrifft die Abschreibungsmöglichkeiten des Kaufobjekts. Bei einem Asset Deal sind die erworbenen Vermögensgegenstände als Anschaffungskosten voll abschreibungsfähig und vermindern so den zu versteuernden Gewinn in den Folgejahren. Stille Reserven werden dabei gehoben, das heißt, der volle Kaufpreis ist abschreibungsfähig. Bei einem Share Deal ist dagegen die erworbene Gesellschaft nicht abschreibungsfähig, es wird nur der Buchwert laut Bilanz der erworbenen Gesellschaft übernommen und wie bisher abgeschrieben. Aus Sicht einer Kapitalgesellschaft als Verkäufer spricht für einen Share Deal, dass in dem Fall eine weitgehende Steuerfreiheit des Verkaufserlöses greift. Sofern eine Personengesellschaft die Anteile an einer Kapitalgesellschaft hält, kommt das Teileinkünfteverfahren zum Tragen, nach dem 40 Prozent des Verkaufsgewinns nicht einkommensteuerpflichtig sind. Bei einem Asset Deal ist der Verkaufspreis dagegen grundsätzlich steuerpflichtig. Das heißt, es werden bei einer Kapitalgesellschaft als Verkäufer Gewerbe- und Körperschaftsteuer fällig (Wegner, 2001). Ein weiterer relevanter Aspekt ist die Komplexität der Transaktion. In der Regel sind die Due-Diligence-Kosten, also die Prüfung der Chancen und Risiken, bei einem Share Deal aufgrund der höheren Komplexität größer. Dafür können bei großen Immobilienportfolios die Transaktionskosten geringer als bei einem Asset Deal sein, weil keine Einzelverträge erforderlich sind. Mit Blick auf die Höhe der Beteiligung bei einem Share Deal stellt sich die Frage, ob ein Investor bereit ist, eine Minderheitsbeteiligung eines unabhängigen Anteilseigners zu akzeptieren. Die Studie von Hentze und Voigtländer (2017) zeigt, dass bei Share Deals sowohl Beteiligungsquoten von mehr als auch von weniger als 95 Prozent, dem damals geltenden Satz, vorkommen. Selbst wenn sich die Transaktionspartner auf einen Share Deal verständigen, spielt die Grunderwerbsteuer nicht zwingend eine entscheidende Rolle. Sonst dürfte es insbesondere seit dem Abstellen auf die wirtschaftliche Beteiligung keine Share Deals mit Beteiligungsquoten von mehr als 95 Prozent geben. Allerdings hat die Politik in den vergangenen Jahren für eine stärkere Verzerrung bei der Transaktionswahl gesorgt, indem die Landesregierungen vielerorts den Grunderwerbsteuersatz angehoben haben. Je geringer der Steuersatz ist, desto weniger wiegt die Grunderwerbsteuer als Entscheidungsgrund bei der Transaktionswahl. Die Erhöhungen von 3,5 Prozent auf bis zu 6,5 Prozent haben den Share Deal mit einer Beteiligungsquote von weniger als 95 Prozent an Attraktivität gewinnen lassen. Seit der Finanzkrise ist parallel zu den Steuerersatzerhöhungen die Anzahl der Share Deals gestiegen. Insgesamt ist ein relativ starker Zusammenhang zwischen diesen Entwicklungen auszumachen. Die mit der Reform von 1983 verbundene Idee, die Bemessungsgrundlage zu erweitern und dafür den Steuersatz der Grunderwerbsteuer als Verkehrssteuer zu senken, war aus finanzwissenschaftlicher Sicht ein richtiger Ansatz. Denn ein relativ geringer Steuersatz vermindert die Verzerrungen, die sich grundsätzlich aus einer Verkehrssteuer ergeben. Von diesem positiven Impuls kann jedoch heute keine Rede mehr sein, da die Steuersätze in vielen Bundesländern wieder annähernd so hoch sind wie vor der Reform von 1983, als der Steuersatz 7 Prozent betrug. Die Vermutung liegt nahe, dass politische Entscheidungen zur Erhöhung der Grunderwerbsteuer die Bedeutung von Share Deals als Transaktionsart erhöht haben.

Die Überlegungen zeigen, dass eine weitere Absenkung des Grenzwerts nicht geboten ist, vielmehr sollte der Grunderwerbsteuersatz gesenkt werden. Damit würde auch der Zugang zu Wohneigentum erleichtert werden (vgl. Voigtländer, 2021). Zudem ist bei einem Grenzwert von 75 Prozent die Frage analog zum Aktienrecht zu stellen, ob die Anteilshöhe einer qualifizierten



Mehrheit entspricht oder der beherrschende Einfluss eingeschränkt wird. In dem Fall müsste die Grunderwerbsteuer zudem anteilig berechnet werden (Schanko, 2016). Bisher wird die Grunderwerbsteuer stets auf Basis eines (fiktiven) Übergangs von 100 Prozent ermittelt, auch wenn der Käufer nur 95 oder 90 Prozent erwirbt. Zudem könnte die EU die Auffassung vertreten, dass eine wesentliche Absenkung des Grenzwerts einer Kapitalverkehrssteuer entsprechen würde. Diese wäre nicht vereinbar mit EU-Recht (Gebauer/Fleischer, 2017). Sollte der Grenzwert vollständig abgeschafft werden, würde jeder Aktienkauf Grunderwerbsteuer auslösen, sofern Immobilien in der Bilanz stehen. Dies würde einen unverhältnismäßig hohen bürokratischen Aufwand darstellen. Generell zeigt sich anhand der Share-Deal-Thematik, dass die Grunderwerbsteuer eine Sondersteuer auf Immobilien darstellt, weshalb es Konflikte mit der Unternehmensbesteuerung gibt. Schon die aktuelle Regelung belastet Unternehmen der Immobilienbranche im Vergleich zu anderen Branchen stärker. Schließlich fallen beim Kauf von Unternehmen in anderen Branchen keine spezifischen Transaktionssteuern an. Würde der Grenzwert nun noch weiter gesenkt, führte dies zu einer Ausdehnung einer spezifischen Transaktionssteuer für Anteilskäufe in der Immobilienwirtschaft, womit es zu einer nicht zu begründenden Benachteiligung einer einzelnen Branche käme.

## 4 Umwandlungsverbot von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen

Die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen ist ein kontrovers diskutiertes Thema. Im Antrag 17/13391 „Spekulationen und Fehlentwicklungen im Wohnungsbau verhindern“ wird nun gefordert, Umwandlungen mit Blick auf die Nutzung der Wohnungen als Ferienwohnungen zu verbieten. Mit Blick auf die meisten Städte in NRW ist die touristische Nutzung aber eher ein Randaspekt. Zudem bedarf es hierzu keines Umwandlungsverbots, sondern eher eines Verbots einer Zweckentfremdung. Mit dem Umwandlungsverbot, welches nun im Rahmen des Baulandmobilisierungsgesetzes eingeführt wird, entstehen dagegen zahlreiche zusätzliche Probleme, auf die im Folgenden eingegangen wird.

Mit dem Baulandmobilisierungsgesetz wird ein neuer § 250 BauGB eingeführt. Dieser sieht vor, dass Kommunen mit angespannten Wohnungsmärkten die Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen untersagen dürfen. Nur in wenigen explizit ausgeführten Ausnahmefällen muss eine Aufteilung genehmigt werden. Dies gilt zum Beispiel dann, wenn es um die Befriedung von Erbschaftsansprüchen geht oder aber wenn zwei Drittel der Mieter ihre Wohnung kaufen möchten. Nach den Erfahrungen in vielen Erhaltungsschutzgebieten ist davon auszugehen, dass es gerade in Großstädten eine sehr restriktive Handhabung geben wird. Wie viele Umwandlungen tatsächlich betroffen wären, lässt sich aufgrund von Lücken in der Statistik nur näherungsweise bestimmen. Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) schätzt, dass es im Jahr 2019 rund 17.000-18.000 Erstverkäufe nach Umwandlung in 82 Großstädten gab (vgl. Voigtländer, 2020).

Nachteile eines Umwandlungsverbots entstehen zunächst für Selbstnutzer. Diese Gruppe kauft rund 65.000 Eigentumswohnungen in deutschen Großstädten pro Jahr, ein Umwandlungsverbot

würde den Markt verengen und damit tendenziell die Preise bereits umgewandelter Wohnungen und von Neubau weiter in die Höhe treiben. Dies ist vor allen Dingen deswegen problematisch, weil in vielen Fällen Menschen im Wohneigentum derzeit günstiger leben können als Mieter. Ursächlich hierfür sind die stark gefallen Zinsen, die die Preisentwicklung überkompensiert haben. Weiterhin ist zu bedenken, dass gerade durch mehr Wohneigentum die Vermögensverteilung deutlich gleichmäßiger erfolgen kann. Länder mit höherer Wohneigentumsquote haben nicht nur ein durchschnittlich höheres Haushaltsvermögen, sondern dieses ist auch weitaus gleichmäßiger verteilt. Schließlich ist gerade das Wohneigentum für viele Menschen eine erreichbare Form der Altersvorsorge und stellt einen wichtigen Baustein zur Bestreitung des Lebensunterhalts im Rentenalter dar – gerade auch angesichts der niedrigen Renditen anderer klassischer Altersvorsorgeformen.

Weiterhin bedeutet das Umwandlungsverbot eine Zugangsbeschränkung für Kapitalanleger. Dies ist tatsächlich auch ein explizites Ziel des Gesetzesvorhabens, denn es wird davon ausgegangen, dass gerade Kapitalanleger Mieten extrem anheben, besonders häufig modernisieren und die Wohnungen in vielen Fällen für sich selber kaufen, es also zu vermehrten Eigenbedarfskündigungen kommen kann. Tatsächlich sind alle diese Vorurteile aber empirisch nicht nachweisbar. Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) selbst hat eine größere repräsentative Befragung von Vermietern in Auftrag gegeben, welche zeigt, dass Kapitalanleger beziehungsweise Kleinvermieter die Mietpotentiale weniger stark ausschöpfen als dies etwa Unternehmen tun (Cischinsky et al., 2015). Das gilt insbesondere in angespannten Märkten. Auch bei Modernisierungen gehen Kleinvermieter deutlich moderater vor. Ursächlich hierfür ist, dass Kleinvermieter in direktem Kontakt zu ihren Mietern stehen und neben Renditezielen und langfristigen Vermögenszielen wie eben der Altersvorsorge auch wenig Ärger haben möchten. Daher ist das Verhältnis zwischen Kleinvermietern und Mietern oftmals besser als bei institutionellen Vermietern. Auch das Thema Eigenbedarfskündigung spielt nur eine untergeordnete Rolle, wie Daten des Deutschen Mieterbunds zeigen: Nur 0,7 Prozent der Beratungen fokussieren auf Eigenbedarfskündigungen.

Damit droht das geplante Gesetz nicht nur Chancen zu verbauen, sondern es ist auch fraglich, ob tatsächlich der Mieterschutz in der vorgesehenen Weise verbessert werden kann. Sinnvoller wäre es in jedem Fall, Mietern zu helfen, die Vorteile der Niedrigzinsphase selbst zu nutzen. Nach der jetzigen Rechtslage haben Mieter bei Umwandlung ein Vorkaufsrecht. Vielfach können sie davon aber nicht Gebrauch machen, da ihnen das Kapital für den Kauf einer Immobilie fehlt – insbesondere die hohen Erwerbsnebenkosten stellen eine oft unüberwindliche Hürde dar. Hier könnten die Städte aber helfen, zum Beispiel mit Nachrangdarlehen, wie sie im Ausland üblich sind. Nachrangdarlehen können Mieter wie Eigenkapital einsetzen und somit diese auch nutzen, um etwa die Grunderwerbsteuer oder die Notarkosten zu begleichen. Die Risiken für die Städte wären dabei überschaubar, denn die Mieter wohnen bereits seit längerem in ihrer Wohnung und kennen sie entsprechend und sie müssen in der Regel keine Belastung tragen, die über der derzeitigen Miethöhe liegt. Auch das Zinsänderungsrisiko ist gering, da aufgrund der demografischen Situation langfristig mit geringen Zinsen gerechnet wird.

Generell wird das Wohneigentum zu wenig in der Wohnungspolitik adressiert. Gerade auch sozialpolitisch bietet Wohneigentum große Chancen und sollte viel stärker in den Fokus der lokalen Wohnungspolitik, aber auch der Bundespolitik genommen werden.

Der § 250 BauGB bietet die Möglichkeit, die Anwendung des Umwandlungsvorbehalts auf solche Gebäude zu beschränken, in denen mehr als 15 Wohnungen sind. Mit Blick auf die Nachteile des Gesetzes sollte von dieser Option in NRW Gebrauch gemacht werden.

## 5 Schlussfolgerungen

Es ist populär, Spekulation als Grund für die Anspannung im Wohnungsmarkt anzuführen. Im Antrag 17/13391 „Spekulationen und Fehlentwicklungen im Wohnungsbau verhindern“ werden die Themen Bauüberhang, Share Deals und Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen als Problembereiche genannt. Tatsächlich zeigt aber ein genauerer Blick in die Thematik, dass es sich allenfalls um Randaspekte handelt.

Ein Bauüberhang, also die Differenz zwischen Baugenehmigungen und Baufertigstellungen, ist typisch für baukonjunkturelle Boomphasen. Sowohl aufgrund des Fachkräftemangels als auch zunehmender Komplexität ergeben sich Verzögerungen im Bau. Außerdem zeigt ein Blick in die amtliche Statistik, dass der Bauüberhang vor allem bei privaten Bauherren hoch ist, die in vielen Fällen für den eigenen Bedarf bauen. Hier ist sicherlich nicht von spekulativen Motiven auszugehen.

Bei Share Deals ist zu berücksichtigen, dass die Grunderwerbsteuer eine Sondersteuer auf Immobilientransaktionen darstellt, der Kauf von Unternehmen ist dagegen grundsätzlich steuerfrei. Der Kauf von Immobilienunternehmen steht somit zwischen diesen Regelungen. Mit der Absenkung des Grenzwerts bei Beteiligungen auf 90 Prozent hat der Gesetzgeber bereits die Regulierungen von Share Deals verschärft, eine weitere Absenkung würde Immobilienunternehmen gegenüber anderen Unternehmen weiter benachteiligen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass ebenso Share Deals Nachteile haben und trotz der Grunderwerbsteuerpflicht bewusst auch Asset Deals getätigt werden. Letztlich ist aber der Share Deal umso attraktiver, je höher die Grunderwerbsteuer ist.

Die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen wird reguliert, weil man den Verlust von bezahlbaren Wohnungen befürchtet. Tatsächlich aber werden so auch die Chancen auf bezahlbares Wohneigentum beschränkt. Zudem ist zu berücksichtigen, dass gerade Kleinvermieter, die Einzelwohnungen als Kapitalanlage erwerben, oft umsichtiger mit Mietern umgehen. Statt neue Regulierungen einzuführen, sollte etwa Mietern verstärkt geholfen werden, von ihrem Vorkaufsrecht Gebrauch zu machen.

## 6 Literatur

Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, 2018, Baufertigstellungen, Bauüberhang und Bauabgang in Berlin. Jahre 2011 bis 2017, Potsdam

Cischinsky, Holger / Kirchner, Joachim / Vaché, Martin / Rodenfels, Markus / Nuss, Galina, 2015, Privateigentümer von Mietwohnungen in Mehrfamilienhäusern, [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2015/DL\\_ON022015.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2015/DL_ON022015.pdf?__blob=publicationFile&v=5) [16.6.2021]

Gebauer, Mark / Fleischer, Heinrich, 2017, Reformüberlegungen zur Grunderwerbsteuer – Ende des grunderwerbsteuerfreien Share Deals?, EY Real Estate Tax Trends, März 2017, S. 9–10, München

Henger, Ralph, 2018, Wachsende Großstädte: Mehr Bevölkerung verlangt auch mehr Wohnungsbau, in: Ifo Schnelldienst, 71. Jg., Nr. 21, S. 23–26

Henger, Ralph / Voigtländer, Michael, 2019, Ist der Wohnungsbau auf dem richtigen Weg? IW-Report, Nr. 28, Köln

Hentze, Tobias / Voigtländer, Michael, 2017, Reformoptionen für die Grunderwerbsteuer, IW-Policy Paper, Nr. 17, Köln

Schanko, Julia, 2016, Flexibilisierung der Grunderwerbsteuer als Reaktion auf steigende Steuersätze, Umsatzsteuer- und Verkehrsteuer-Recht, S. 16 – 19

Simons, Harald, 2017, Keine Anzeichen für Spekulation mit Baugenehmigungen, Kurzstudie im Auftrag von BPD Immobilienentwicklung von empirica, Berlin

Statistisches Bundesamt, 2019, Durchschnittliche Abwicklungsdauer der fertiggestellten Wohngebäude nach Gebäudeart und Bauherren, Neubau insgesamt, Jahre 2011 bis 2018, Wiesbaden

Voigtländer, Michael, 2020, Die Folgen eines Umwandlungsverbots für den Wohnungsmarkt in Deutschland, IW-Gutachten, Köln

Voigtländer, Michael, 2021, Chancen im Wohnungsmarkt durch Vermögensbildung, IW-Gutachten, Köln

Voigtländer, Michael / Henger, Ralph, 2018, Setzt die Wohnungspolitik die richtigen Anreize für den Wohnungsbau? Bewertung des Koalitionsvertrags von CDU, CSU und SPD, IW-Gutachten, Köln

Wegner, Andreas, 2001, Asset Deal versus Share Deal, Erbfolgebesteuerung (ErbBstg), 10/2001, S. 274

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Bauüberhang nach Bauherren in Deutschland .....5